

Parfaire les rouages du système parlementaire : un examen des mandats et des activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick



décembre 2011

Parfaire les rouages du système parlementaire : un examen des mandats et des activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

Équipe de l'examen :

Albert, Jessica

Malone, Kevin

Richard, Bernard

Publié par :

Examen des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

C.P. 6000

Fredericton (Nouveau-Brunswick)

E3B 5H1

décembre 2011

ISBN : 978-1-55471-928-0

Imprimé au Nouveau-Brunswick

La nécessité de telles modalités pour limiter les abus du gouvernement est peut-être un reflet de la nature humaine. Qu'est-ce qu'un gouvernement, toutefois, sinon le meilleur reflet de la nature humaine? Si les hommes étaient des anges, aucun gouvernement ne serait nécessaire. Si les anges gouvernaient les hommes, aucun contrôle externe ni interne du gouvernement ne serait nécessaire. La grande difficulté que pose la création d'un gouvernement qui doit régir les hommes et être administré par des hommes, est la suivante: il faut d'abord permettre au gouvernement de contrôler les gouvernés, et il faut ensuite l'obliger à se contrôler lui-même. Le fait que le gouvernement dépende du peuple est, sans aucun doute, le principal contrôle auquel sera soumis le gouvernement, mais l'humanité sait par expérience que d'autres précautions s'imposent. [Traduction]

James Madison, Essai fédéraliste 51.

Remerciements

Nous tenons à remercier les hauts fonctionnaires et les autres fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick qui ont appuyé la réalisation de l'examen en fournissant de l'information, des conseils et de l'aide technique. Nous voulons également souligner l'appui et les conseils que les gens du pouvoir exécutif ont assurés au cours de l'examen. Enfin, nous voulons remercier particulièrement les fonctionnaires d'autres corps législatifs et gouvernements du Canada qui ont pris le temps de donner des réponses orales et écrites à nos questions.

Liste d'abréviations

Abréviation	Sens
ASINB	Agence des services internes du Nouveau-Brunswick
CAAL	Comité d'administration de l'Assemblée législative
CDP	Commission des droits de la personne
CHFA	Comité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée
DCA	Défenseur du consommateur en matière d'assurances
SIRH	Système d'information sur les ressources humaines

Table des matières

POINTS SAILLANTS.....	1
CHAPITRE 1: MISSION	3
CHAPITRE 2: RÔLE DES HAUTS FONCTIONNAIRES DANS LES SYSTÈMES PARLEMENTAIRES	9
CHAPITRE 3: PERSPECTIVE DES HAUTS FONCTIONNAIRES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK	17
CHAPITRE 4: AUTRES PERCEPTIONS DU RÔLE ET DU RENDEMENT DES HAUTS FONCTIONNAIRES PARLEMENTAIRES.....	25
CHAPITRE 5: APPLICATION DES PRINCIPES	37
CHAPITRE 6: RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER LES MANDATS ET LES ACTIVITÉS DES HAUTS FONCTIONNAIRES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK	42
ANNEXE A: MANDAT	54
ANNEXE B: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	58
ANNEXE C: PARTICIPANTS À LA TABLE RONDE DU 15 SEPTEMBRE 2011.....	63
ANNEXE D : SOURCES DE RENSEIGNEMENTS ET DE CONSEILS.....	65
ANNEXE E: COMPARAISONS ENTRE LES CORPS LÉGISLATIFS	69
ANNEXE F: QUESTIONS POSÉES AUX HAUTS FONCTIONNAIRES DE L'ASSEMBLÉE	74
ANNEXE G: QUESTIONS POSÉES AUX DIRIGEANTS DU POUVOIR EXÉCUTIF	77
ANNEXE H: QUESTIONS POSÉES À D'AUTRES CORPS LÉGISLATIFS	80
BIBLIOGRAPHIE	81

Points saillants de l'examen des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

Généralités

Le présent rapport est le tout premier examen global des mandats et des activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. L'hon. Dale Graham, président de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, a demandé à l'ancien ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse, Bernard Richard, de mener l'examen. Le rapport contient 34 recommandations visant à renforcer l'efficacité, l'efficacités, la reddition de comptes et l'indépendance des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

Efficiences

Pour contribuer aux économies à court terme, le rapport recommande un moratoire sur la création de nouveaux postes de hauts fonctionnaires de l'Assemblée et, même si le nombre actuel de mandats de hauts fonctionnaires doit demeurer inchangé, le rapport recommande que le nombre de hauts fonctionnaires de l'Assemblée passe de huit à six.

Pour mieux maîtriser des dépenses à long terme, le rapport recommande que tous les services des hauts fonctionnaires soient regroupés et que le greffier de l'Assemblée législative soit chargé de créer une structure de travail qui favorise l'utilisation optimale des ressources par les hauts fonctionnaires, tant individuellement que collectivement.

Reddition de comptes

Le rapport recommande que le Comité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée et le Comité d'administration de l'Assemblée législative jouent un rôle plus actif pour faire en sorte que les hauts fonctionnaires rendent de comptes au chapitre des budgets présentés, des plans de travail et des rapports présentés au public. Une utilisation accrue de mesures de rendement est aussi recommandée, ainsi

que l'adoption d'un mécanisme officiel de traitement des plaintes pour les personnes qui sont insatisfaites du travail d'un haut fonctionnaire.

Indépendance

Le rapport recommande un processus budgétaire pour l'Assemblée législative qui renforce le droit de cette dernière d'établir son propre budget, y compris les budgets des hauts fonctionnaires de l'Assemblée. Une recommandation connexe est que l'Assemblée législative assume le rôle directeur dans le recrutement, la sélection et la nomination de ses hauts fonctionnaires.

Efficacité

Afin que les hauts fonctionnaires soient plus efficaces ainsi que plus indépendants, le rapport recommande l'adoption d'une nouvelle loi qui régira le recrutement et la nomination des hauts fonctionnaires, leur rémunération, leurs pouvoirs d'enquête, ainsi que leur accès à l'information que détient le pouvoir exécutif. Toujours dans le but d'améliorer leur efficacité, le rapport recommande plusieurs processus visant à renforcer les relations des hauts fonctionnaires au sein de l'Assemblée législative ainsi que leurs relations avec le pouvoir exécutif.

Chapitre 1: Mission

Mandat

En mai 2011, le président de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a officiellement chargé Bernard Richard, ancien ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse, de réaliser un examen des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. L'examen vise essentiellement à trouver des moyens d'améliorer l'efficience, l'efficacité et la reddition de comptes des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick sans diminuer leur indépendance¹. À cette fin, l'examen doit traiter tous les aspects des mandats et des activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

À l'heure actuelle, huit personnes sont nommées pour exercer les attributions des charges suivantes de hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick :

1. vérificateur général ;
2. directeur général des élections et contrôleur du financement politique
3. ombudsman ;
4. commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée ;
5. commissaire aux conflits d'intérêts ;
6. commissaire aux langues officielles ;
7. défenseur du consommateur en matière d'assurances ;
8. défenseur des enfants et de la jeunesse.

¹ Voir l'annexe A, « Mandat ».

Un ensemble de 14 lois régit les charges ou influe sur celles-ci.

8 hauts fonctionnaires de l'Assemblée et 14 lois	Année de constitution
<u>Vérificateur général</u> <i>Loi sur le vérificateur général</i>	1967
<u>Directeur général des élections et contrôleur du financement politique</u> <i>Loi électorale</i> <i>Loi sur le financement de l'activité politique</i>	1967
<u>Ombudsman</u> <i>Loi sur les archives</i> <i>Loi sur la Fonction publique</i> <i>Loi sur l'Ombudsman</i> <i>Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public</i>	1967
<u>Commissaire aux conflits d'intérêts</u> <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> <i>Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif</i>	2000
<u>Commissaire aux langues officielles</u> <i>Loi sur les langues officielles</i>	2003
<u>Défenseur du consommateur en matière d'assurances</u> <i>Loi sur le défenseur du consommateur en matière d'assurances</i>	2005
<u>Défenseur des enfants et de la jeunesse</u> <i>Loi sur le défenseur des enfants et de la jeunesse</i>	2006
<u>Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée</u> <i>Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée</i> <i>Loi sur l'accès et la protection en matière de renseignements personnels sur la santé</i>	2010

En plus, l'examen vise à déterminer la décision qu'il convient de prendre à l'égard du Bureau du registraire des lobbyistes prévu dans le projet de loi 43, qui a été présenté à l'Assemblée législative le 1^{er} juin 2011. Il vise aussi à fournir un avis précisant si la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick devrait relever de l'Assemblée législative plutôt que demeurer du ressort du pouvoir exécutif du gouvernement.

Le rapport établi conformément au mandat doit être présenté au président de la Chambre au plus tard le 31 octobre 2011.

Fondements de l'examen

Au cours des 20 dernières années, le nombre de hauts fonctionnaires a augmenté dans tous les corps législatifs du Canada. La croissance rapide du nombre et de l'importance de ces hauts fonctionnaires parlementaires a soulevé des questions sur, entre autres, leur obligation de rendre des comptes ainsi que l'utilisation efficiente des ressources affectées à leurs bureaux.

Pendant la même période, les gouvernements ont augmenté de façon notable leurs dépenses de programmes tout en réduisant les fardeaux fiscaux. À mesure que l'économie mondiale a décéléré, s'est redressée puis est de nouveau passée au ralenti, les déficits et la dette des gouvernements ont atteint des niveaux insoutenables. Par conséquent, les petites collectivités territoriales vulnérables comme le Nouveau-Brunswick ont commencé à examiner attentivement tous les aspects de leurs activités. Comme c'est le cas ailleurs, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a lancé un examen complet de tous les domaines de politique et d'activité en vue de finir par supprimer son déficit.

Nous acceptons l'idée qu'aucun pouvoir du gouvernement ne devrait être exempt de compressions financières, si modestes soient-elles.

En ce qui concerne la réduction du déficit et de la dette, l'examen des hauts fonctionnaires de l'Assemblée tient compte du fait que les trois pouvoirs du gouvernement n'ont pas la même capacité de participation. Cela dit, nous acceptons l'idée qu'aucun pouvoir du gouvernement ne devrait être exempt de

compressions financières, si modestes soient-elles. Par conséquent, l'équipe chargée de l'examen a dû participer avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée à une discussion sur les moyens d'améliorer leur efficacité collective ainsi que sur d'autres questions déjà mentionnées, à savoir l'efficacité, la reddition de comptes et l'indépendance.

Modalités de l'examen

Au cours de l'examen, de nombreuses sources de renseignements ont été consultées et de nombreux points de vue ont été exprimés. Naturellement, nous avons cherché l'apport des hauts fonctionnaires de l'Assemblée eux-mêmes, qui nous ont donné des renseignements, des opinions et des points de vue. Nous avons organisé des rencontres individuelles et collectives avec eux et avons également reçu leurs observations écrites. Nous avons en outre consulté à plusieurs reprises la greffière de l'Assemblée législative et avons comparu devant le Comité d'administration de l'Assemblée législative et le Comité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

Quant au pouvoir exécutif, nous avons eu plusieurs discussions avec le greffier du Conseil exécutif, le sous-ministre des Finances et la sous-ministre de l'Approvisionnement et des Services et présidente de l'Agence des services internes du Nouveau-Brunswick. De plus, nous avons tenu une séance plénière avec tous les sous-ministres de la province.

Étant donné que les précédents et les pratiques exemplaires en vigueur ailleurs étaient considérés comme des éléments importants de notre examen, nous avons fait des recherches fondamentales sur la situation des hauts fonctionnaires d'autres corps législatifs au Canada, leur qualité officielle et la dotation de leurs bureaux. Nous avons décidé que plusieurs corps législatifs méritaient une étude plus approfondie et, par conséquent, nous avons demandé des réponses écrites à une série de questions portant sur leurs modalités et leurs pratiques ; nous avons ensuite entamé des discussions avec des représentants des corps législatifs en question.

En reconnaissance des avantages qui découlent de la participation collective,

nous avons organisé le 15 septembre une table ronde à laquelle ont assisté les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, plusieurs membres de comités parlementaires, du personnel de l'Assemblée, des représentants du pouvoir exécutif et des spécialistes du domaine provenant du Nouveau-Brunswick ou de l'extérieur de la province. Nous les avons mis au défi de se pencher sur les questions les plus difficiles qui font l'objet de l'examen. Même si les participants à la table ronde ne se sont pas toujours mis d'accord, ils ont eu amplement l'occasion de se prononcer pour ou contre diverses propositions visant à améliorer l'efficacité, l'efficacité, la reddition de comptes et l'indépendance des hauts fonctionnaires de l'Assemblée. Les opinions formulées lors de la réunion se trouvent au chapitre 4².

Enfin, nous avons examiné des travaux que des universitaires et des professionnels en exercice ont rédigés sur les tendances et les questions relatives aux hauts fonctionnaires parlementaires au Canada et dans d'autres pays du Commonwealth.

La liste complète des sources consultées pour l'examen se trouve aux annexes C et D.

Terminologie

En faisant nos recherches, nous avons appris que chaque corps législatif utilise une terminologie légèrement différente pour parler des hauts fonctionnaires et des comités du pouvoir législatif. À titre d'exemple, au palier fédéral, une distinction est établie entre les agents et les hauts fonctionnaires du Parlement. À part les lois en vertu desquelles ils sont nommés, ce qui les distingue, c'est que le rôle principal des agents du Parlement est de surveiller les activités du pouvoir exécutif, tandis que le rôle principal des hauts fonctionnaires du Parlement est de fournir des services consultatifs et administratifs directement aux parlementaires. Ainsi, le vérificateur général et la commissaire à l'information sont des agents du Parlement, alors que la greffière de la Chambre des communes et le bibliothécaire parlementaire sont des hauts

² Voir l'annexe C, « Participants à la table ronde ».

fonctionnaires du Parlement. Même si nous n'avons pas constaté une telle distinction au palier provincial, nous nous sommes rendu compte que certaines provinces utilisent le terme «titulaires d'une charge publique» pour désigner les hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

De nombreux corps législatifs comptent au sein du pouvoir exécutif des fonctionnaires, comme l'ombudsman d'un ministère, par exemple, qui sont chargés de surveiller les activités et qui peuvent aussi profiter d'une certaine indépendance en vertu de la loi. Même si de tels fonctionnaires jouent un rôle utile en assurant la surveillance d'activités et partagent certaines des caractéristiques des hauts fonctionnaires de l'Assemblée, ils ne font pas l'objet de l'examen.

Par conséquent, l'examen portera sur les hauts fonctionnaires mentionnés à la troisième page et leurs homologues, indépendamment de la façon dont ils sont désignés, dans d'autres corps législatifs du Canada.

Chapitre 2: Rôle des hauts fonctionnaires dans les systèmes parlementaires

Le mandat de l'examen comporte une série de questions, dont deux visent essentiellement à déterminer pourquoi nous avons des hauts fonctionnaires de l'Assemblée et s'ils continuent de jouer un rôle utile. Nous essayerons de répondre à ces questions dans le présent chapitre. Pour ce faire, nous passerons brièvement en revue les derniers faits relatifs aux hauts fonctionnaires parlementaires du Canada et nous examinerons l'incidence de tels faits sur l'examen. Nous nous pencherons tout d'abord sur un peu d'histoire qui servira à faire la lumière sur les origines de nos rouages parlementaires.

Héritage de Westminster et expérience américaine

La bonne situation actuelle du Canada est attribuable en partie à un ensemble d'institutions et d'usages parlementaires dont nous avons hérité de la Grande-Bretagne et qui ont évolué pendant une longue période historique. Les institutions et usages s'appuient sur le modèle de Westminster, dont les origines remontent au pré de Runnymede, où les barons de l'Angleterre obligent le roi Jean à signer la Magna Carta, ou Grande Charte, en 1215. La charte représente le premier contrepoids officiel au puissant exécutif royal et constitue la première séquence d'ADN démocratique ajoutée à notre patrimoine génétique constitutionnel canadien.

Depuis 800 ans en Grande-Bretagne et plus de 140 ans au Canada, les institutions et usages parlementaires évoluent. Bien que le chemin n'ait pas été en ligne droite ou sans heurts, des efforts sont constamment déployés afin de limiter la concentration du pouvoir politique.

La lenteur de l'évolution des institutions et des usages démocratiques en Grande-Bretagne a peut-être contribué à la révolution américaine en 1776 ainsi qu'à l'adoption en 1787 d'une Constitution écrite pour les États-Unis. Même si le cadre constitutionnel de 1787 est imparfait et est modifié dans les 225 ans

qui suivent, il est remarquable de bien des manières et mérite d'être applaudi. Depuis 1787, l'évolution politique et constitutionnelle des États-Unis est étroitement surveillée par d'autres pays, y compris ceux que suivent les traditions de Westminster.

La mention de l'histoire américaine est pertinente à notre discussion, car, de toutes les idées remarquables des fondateurs des États-Unis, la plus importante est la compréhension de la nature humaine³. Étant donné que le système gouvernemental des États-Unis a été créé en tenant compte de la nature humaine, il est digne de mention pour ses freins et contrepoids, son partage des pouvoirs, ses mandats limités, ses élections fréquentes, sa séparation entre l'Église et l'État et la transparence de ses opérations. Le tout vise à protéger contre la tyrannie et le mauvais gouvernement.

*Si les freins et contrepoids
sont insuffisants ou
inexistants, des scandales,
de l'excès et des abus
peuvent survenir dans
l'appareil gouvernemental.*

Sans vouloir exagérer, nous croyons que l'histoire nous apprend peut-être trois choses : premièrement, que, si les freins et contrepoids sont insuffisants ou inexistants, des scandales, des excès et des abus peuvent survenir dans l'appareil gouvernemental ; deuxièmement, que les titulaires de charges chercheront naturellement à acquérir davantage de pouvoir, ainsi que la liberté d'exercer ce pouvoir, et de le faire loin de la place publique. La troisième leçon, qui découle des deux premières, est que la vigilance parlementaire et la transparence du gouvernement sont essentielles pour permettre aux titulaires de charges de donner plus de poids à l'intérêt public qu'à la pression constante des intérêts privés.

³ Voir la discussion par James Madison du rôle de l'intérêt, de la faction et de l'ambition dans les affaires politiques, dans les *Essais fédéralistes* 10 et 51.

Du fait d'un tel historique, les corps législatifs des démocraties parlementaires en santé jouent plusieurs rôles critiques. Ils surveillent notamment les activités du gouvernement, cherchant constamment des actes inacceptables, répréhensibles, entachés d'incompétence ou illégaux. Pour ce faire, les corps législatifs profitent de l'aide fournie par des institutions efficaces de surveillance, soit par les hauts fonctionnaires parlementaires. Les corps législatifs, surtout les partis de l'opposition, peuvent ainsi s'opposer vigoureusement au gouvernement. Ce faisant, les législateurs du côté de l'opposition, qui sont d'habitude regroupés en partis politiques, cherchent à modifier la voie qu'emprunte le gouvernement au pouvoir et à prévenir certains comportements à l'avenir. Le parti principal de l'opposition, soit l'opposition officielle, cherche ainsi à montrer qu'il serait capable de former immédiatement un gouvernement efficace.

Les corps législatifs au sein de systèmes parlementaires ont eu du mal à assumer et à conserver leurs responsabilités de surveillance relativement au pouvoir exécutif. Si les corps législatifs ont atteint le point culminant de leur efficacité au 19^e siècle et au début du 20^e siècle, ils connaissent depuis lors une érosion de leurs privilèges. De tels droits, collectivement désignés «privilèges parlementaires», sont les droits constitutionnellement reconnus dont disposent les parlementaires et les législateurs pour remplir leurs fonctions essentielles sans ingérence externe, entre autres, de la part de gouvernements et de tribunaux. Même si ces privilèges ont été généralement respectés en ce qui a trait à la procédure et au droit des parlementaires à la libre expression, le droit conféré à un corps législatif d'établir son propre budget et de choisir ses propres fonctionnaires, sans ingérence de la part du pouvoir exécutif, a été fortement érodé dans un certain nombre de collectivités territoriales. Étant donné que les partis politiques observent une discipline rigoureuse, surtout lorsque le parti au pouvoir est majoritaire, les gouvernements de nombreuses autorités parlementaires ont affirmé leur prédominance essentiellement en informant les corps législatifs de leur affectation budgétaire annuelle et en leur indiquant qui ils [les gouvernements] ont choisi pour être leurs hauts fonctionnaires parlementaires. Une telle prédominance du pouvoir exécutif crée un conflit inhérent d'intérêts que de nombreux corps législatifs ne se sont pas

employés à résoudre.

En plus de la réalité politique en question, dans l'ère moderne, les corps législatifs des démocraties se trouvent aux prises avec l'impossible tâche de superviser un vaste pouvoir exécutif hétérogène. Dans la pratique, les corps législatifs ne peuvent pas le faire sans l'aide des hauts fonctionnaires parlementaires. En 1984, la Cour suprême du Canada a reconnu une telle réalité :

Les contrôles traditionnels de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement, savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capables de l'assurer. [...] Les demandes auxquelles ont à faire face les membres des corps législatifs sont telles qu'ils sont naturellement incapables de procéder à un examen minutieux des rouages de la bureaucratie dans son ensemble. De plus, il leur manque souvent les ressources nécessaires en matière d'enquête pour bien suivre toutes les questions qu'ils choisissent d'étudier ⁴.

En conséquence, nous estimons que, dans les démocraties parlementaires, la création des charges de hauts fonctionnaires parlementaires visait principalement à aider les législateurs à renforcer l'ouverture, la transparence et l'honnêteté dans les activités du gouvernement et à favoriser ainsi une bonne gouvernance. Comme nous le constaterons dans les prochains chapitres, ces hauts fonctionnaires mènent des activités diverses, à seule fin d'aider les législateurs à obliger le gouvernement à rendre des comptes. Ces activités entrent habituellement dans une ou plusieurs des catégories suivantes : vérification, enquête et défense des intérêts.

Pour aider le lecteur à apprécier à leur juste valeur les rôles que jouent les hauts fonctionnaires, nous comparerons maintenant brièvement notre système politique et ses institutions aux systèmes et institutions d'autres pays.

⁴ *British Columbia Development Corporation c. Friedmann (Ombudsman)*, [1984] p. 2 R.C.S. 447 à 459.

Le Canada dans le contexte mondial

Nous savons qu'il n'y a que quelques démocraties robustes dans le monde. Des organismes comme Transparency International, Freedom House et Human Rights Watch offrent des preuves convaincantes que la majorité des gouvernements du monde adoptent des pratiques qui contredisent essentiellement l'image démocratique qu'ils veulent présenter. Dans plus de 100 pays, il est commun d'entendre et de lire des rapports sur la corruption systématique du gouvernement, la suppression de la liberté d'expression, la répression d'organismes de la société civile, la manipulation d'institutions officiellement indépendantes, telles que les commissions électorales, et les corps législatifs inefficaces qui ne réussissent pas à faire en sorte que le gouvernement rende des comptes. Dans ces pays, les gens s'attendent à ce que les partisans qui occupent des postes au sein des ministères et des agences du gouvernement les traitent de façon injuste et inégale. Telle est la réalité quotidienne avec laquelle sont aux prises la plupart des gens du monde.

Au Canada (et au Nouveau-Brunswick), nous composons avec une réalité beaucoup plus anodine. Bien qu'il y ait certainement des problèmes, nous avons quand même des institutions relativement saines dans la plupart des secteurs de notre société.

- Nous avons dans l'ensemble du Canada des corps législatifs représentatifs et vigoureux.
- La vaste majorité de nos représentants du public sont honnêtes et compétents.
- Nos gouvernements sont ouverts et transparents par rapport à ceux de la plupart des autres pays.
- Nous avons une société civile diverse et active.
- Nous avons une presse indépendante et vigoureuse.

Dans les cas où les éléments mentionnés sont insuffisants ou lacunaires, nous avons les moyens de résoudre pacifiquement la situation.

De nombreux pays en voie de développement envient nos institutions et pratiques politiques et administratives, à un point tel que les gens du Canada sont souvent invités à collaborer avec ces pays afin d'adapter nos institutions et pratiques à leur contexte respectif. Parmi les gens du Canada qui se rendent dans de tels pays pour offrir de l'aide se trouvent des hauts fonctionnaires parlementaires ainsi que du personnel des services publics et des élus représentant les corps législatifs de l'ensemble du Canada.

Défis actuels touchant les hauts fonctionnaires parlementaires du Canada

De façon intuitive et grâce à notre expérience, nous savons que nos institutions ne sont pas à l'abri du déclin. Si nous prenons le temps d'examiner les événements récents dans toutes les régions du pays, nous constatons une situation qui peut être qualifiée à juste titre de grave avertissement pour les hauts fonctionnaires parlementaires.

À titre d'exemple, dans de nombreux corps législatifs canadiens, des différends importants surviennent entre les vérificateurs généraux et les gouvernements dont les activités font l'objet de la vérification. Le différend porte parfois sur la question de savoir si le vérificateur général a franchi la limite qui existe entre la vérification des systèmes financiers et les observations sur les politiques du gouvernement (en Alberta, par exemple). Parfois, le différend est attribuable à des questions d'accès aux documents protégés (en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, par exemple). Le différend peut aussi viser les relations entre les vérificateurs généraux et les législateurs qu'ils servent (voir le cas récent concernant la vérificatrice générale fédérale et la vérification des dépenses des députés fédéraux). De tels différends attirent parfois l'attention des médias, et le ton et le contenu des observations soulèvent parfois des questions quant à la solidité de ces relations importantes.

Nous savons que nos institutions ne sont pas à l'abri du déclin.

Parfois, des questions sur la compétence ou l'intégrité d'un haut fonctionnaire parlementaire sont soulevées, et des questions troublantes se retrouvent dans le domaine public (à Terre-Neuve-et-Labrador, en Ontario et au Parlement du Canada, par exemple). De tels cas peuvent révéler des lacunes dans la manière dont les hauts fonctionnaires parlementaires sont choisis et dont ils sont tenus de rendre des comptes.

Des gouvernements et des législateurs trouvent parfois que les observations publiques faites par un haut fonctionnaire parlementaire sont trop fortes et peu appropriées (le directeur parlementaire du budget, par exemple). La question de l'image publique que doit renvoyer un haut fonctionnaire parlementaire se pose.

Il n'est pas rare que des commissaires à l'information du Canada se plaignent publiquement des obstacles et des lenteurs qu'ils doivent affronter en essayant d'obtenir des gouvernements de l'information qui, selon les commissaires, devrait être publique. Des gouvernements se rebiffent souvent contre la ténacité dont font preuve les commissaires lorsqu'ils essaient de soutirer à un gouvernement des renseignements qui présenteront vraisemblablement ce gouvernement sous un jour défavorable. Les sources de l'obstruction sont réputées se trouver des deux côtés de la division politico-bureaucratique. Au moins deux questions se posent : existe-t-il au sein des gouvernements une culture du secret, comme certains hauts fonctionnaires l'ont affirmé? Est-il possible de mieux gérer une telle tension entre les gouvernements et les hauts fonctionnaires parlementaires?

Des ministres et des membres des services publics s'irritent parfois en privé de ce qu'ils considèrent comme l'agressivité des hauts fonctionnaires parlementaires, qui semblent indifférents au fait qu'il faut consacrer du temps et de l'argent à répondre aux demandes fréquentes et importantes de renseignements et à donner suite aux recommandations. La question se pose de savoir si les relations entre les hauts fonctionnaires parlementaires et les dirigeants du pouvoir exécutif sont fondées davantage sur une lutte pour le pouvoir que sur la recherche, marquée par le respect, de solutions mutuellement satisfaisantes.

De tels exemples indiquent ce qui suit : i) même les systèmes politiques en santé peuvent connaître des problèmes importants ; ii) ces problèmes peuvent vite s'aggraver ; iii) les problèmes peuvent être rendus publics et porter à la rancune ; iv) il faut mieux gérer les tensions sous-jacentes qui persistent entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Nous portons maintenant notre attention sur les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick et ce qu'ils nous ont dit sur la mesure dans laquelle leurs mandats et leurs activités remplissent les objectifs de l'examen relatifs à l'efficience, à l'efficacité, à la reddition de comptes et à l'indépendance.

Chapitre 3: Perspective des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

Comme en a fait état le premier chapitre, nous avons tenu de nombreuses rencontres, tant individuelles que collectives, avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Nous avons également reçu de la part de ces hauts fonctionnaires de la documentation en réponse à nos questions au sujet de leurs activités ainsi qu'en réponse à des questions plus vastes sur leurs mandats et leurs relations⁵.

Bien que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée ne se réjouissent pas à la perspective d'une diminution des ressources ou d'un regroupement des services, nous avons profité de leur participation constructive au cours de l'examen. Aux fins de précision et de cohérence, nous présenterons les opinions des hauts fonctionnaires dans les mêmes catégories que celles dans lesquelles nous avons classé les questions posées.

Attitude des hauts fonctionnaires

La plupart des hauts fonctionnaires de l'Assemblée étaient d'avis qu'il était opportun, en principe et en pratique, d'examiner leurs mandats et leurs activités. Malgré des préoccupations liées à la possibilité qu'un poids disproportionné soit accordé aux considérations d'efficience par rapport à l'efficacité, à la reddition de comptes et à l'indépendance, il a été convenu que les quatre critères devraient être au coeur de l'examen.

Plusieurs hauts fonctionnaires ont demandé que l'examen tienne compte de l'historique de la création des corps législatifs et des charges de hauts fonctionnaires parlementaires. À cet

Les charges de hauts fonctionnaires parlementaires étaient habituellement créées en raison de lacunes dans le système politique.

⁵ Voir l'annexe F, « Questions posées aux hauts fonctionnaires de l'Assemblée ». Voir aussi notre site Web au <<http://www.gnb.ca/legis/Promos/Review-LegislativeOfficers/index-f.asp>> pour les questions soulevées dans notre rapport d'étape du 7 juillet.

égard, il a été mentionné que les charges de hauts fonctionnaires parlementaires étaient habituellement créées en raison de lacunes dans le système politique (corruption, favoritisme, fraude électorale et ainsi de suite) et qu'une réduction des ressources des hauts fonctionnaires pourrait ouvrir la porte à la réapparition de telles tendances dans le système politique. Un autre haut fonctionnaire a mentionné que la croissance et la position dominante du pouvoir exécutif (parfois appelé «gouvernement de la Cour») avaient aussi donné un élan à la création de charges de hauts fonctionnaires parlementaires, puisque ces derniers étaient un moyen de rétablir le rôle du corps législatif.

Il s'agissait donc en général d'une mise en garde : les personnes qui mènent l'examen doivent veiller à ce que les gains d'efficience à court et à long terme n'entraînent pas par inadvertance une surveillance insuffisante du pouvoir exécutif, ce qui provoquerait à son tour le retour des problèmes que crée le déséquilibre entre les pouvoirs du gouvernement.

Suffisance et utilisation des ressources

Il a été convenu à l'unanimité que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ont, relativement, moins de ressources à leur disposition que leurs homologues ailleurs au Canada⁶. Une telle perception a donné lieu à des réticences à accepter qu'un corps législatif ayant peu de ressources doive participer à la réduction du déficit. La plupart des hauts fonctionnaires étaient d'avis qu'il était impossible de réaliser des réductions importantes dans leurs services respectifs sans compromettre leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités. Cela étant dit, plusieurs idées ont circulé à propos de la maîtrise des dépenses, y compris la rétrofacturation des vérifications et des enquêtes, des partenariats avec des parties prenantes en matière d'information et de promotion, le cumul de mandats pour l'un ou l'autre des hauts fonctionnaires et, ce qui est peut-être le plus évident, un moratoire sur la création de nouveaux postes de hauts fonctionnaires de

⁶ Pour l'année budgétaire 2011-2012, le budget des huit hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick se chiffre à 7,3 millions de dollars. Ces hauts fonctionnaires emploient 73 personnes. Le budget des hauts fonctionnaires de l'Assemblée représente environ un tiers des dépenses globales estimatives de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Voir aussi l'annexe E, « Comparaisons entre les corps législatifs ».

l'Assemblée.

Les hauts fonctionnaires ont exprimé diverses opinions sur les incidences budgétaire et opérationnelle du regroupement de leurs activités. À un bout du continuum, la majorité des hauts fonctionnaires croient que chaque charge est unique et que le partage de locaux et de services n'améliorerait pas vraiment le travail effectué par les hauts fonctionnaires et pourrait même être néfaste. À l'autre bout du continuum, l'opinion a été exprimée selon laquelle le regroupement, surtout si le cumul de mandats était plus fréquent, servirait à réduire la masse salariale et à favoriser la collaboration entre les hauts fonctionnaires. Deux autres avantages découleraient de la mesure : 1) le personnel compterait plus d'employés aux compétences multiples et ayant des connaissances plus générales et 2) les possibilités de perfectionnement amélioreraient le moral des employés.

L'intérêt que nous portons aux gains éventuels liés au regroupement s'est accentué lorsque nous avons appris que le regroupement récent du personnel des services des finances et des ressources humaines de l'Assemblée législative a donné lieu à une amélioration de l'efficacité, de l'efficacité et de la capacité d'offrir des services. Les processus ont été normalisés, le personnel a reçu une formation polyvalente et le rendement global a augmenté. Nous reconnaissons toutefois que l'exemple du regroupement réussi du personnel des services des finances et des ressources humaines ne répond qu'à un certain nombre des questions que soulèverait le regroupement des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

Nous pouvons en fait trouver, sans quitter le Nouveau-Brunswick, un exemple pertinent et réussi du regroupement des hauts fonctionnaires de l'Assemblée. Pendant plusieurs années, les mandats de trois hauts fonctionnaires de l'Assemblée (ombudsman, défenseur des enfants et de la jeunesse et commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée) ont été confiés à une seule personne. Les services en question ont été regroupés sous un même toit, et les employés administratifs et professionnels des trois services se sont appuyés et ont travaillé de concert. Qui plus est, l'expérience souligne la faisabilité et la valeur d'assurer une formation polyvalente aux

employés professionnels comme les avocats et les agents préposés à l'accueil. En plus du fait que l'expérience s'est déroulée dans le respect des mandats parlementaires distincts, les synergies créées par le regroupement ont en fait amélioré la productivité globale. Nous croyons en conséquence que les préoccupations à l'égard du regroupement sont injustifiées.

Nous croyons que les préoccupations à l'égard du regroupement sont injustifiées.

Pour des raisons d'indépendance, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée ont approuvé le principe consistant à ne recevoir des services administratifs que de l'Assemblée législative. Les hauts fonctionnaires à qui l'Assemblée fournit actuellement certains de leurs services, sinon la plupart, en étaient très satisfaits. Cela dit, la plupart des hauts fonctionnaires reçoivent au moins certains services directement ou indirectement du ministère de l'Approvisionnement et des Services ou de l'Agence des services internes du Nouveau-Brunswick (ASINB). Ces services comprennent les télécommunications, l'approvisionnement en locaux, le courrier électronique, le service postal, le stationnement, ainsi que le stockage et l'extraction de données du système d'information sur les ressources humaines (SIRH).

L'importance de traiter les renseignements personnels des parlementaires de manière impartiale et confidentielle est ressortie des discussions avec la greffière de l'Assemblée législative. Le même doigté est aussi nécessaire pour des questions comme les communications officielles de l'Assemblée législative, qui sont traitées par le pouvoir exécutif (Communications Nouveau-Brunswick) avant leur publication. Dans de telles situations, la possibilité de malentendus et de faux pas est réelle. En conséquence, nous croyons que l'accent que met la greffière

L'accent que met la greffière sur le maintien ou l'établissement de modalités de service qui respectent les rôles et les intérêts des deux pouvoirs est bien fondé.

sur le maintien ou l'établissement de modalités de service (selon le cas) qui respectent les rôles et les intérêts des deux pouvoirs est bien fondé.

Enfin, la manière d'établir et d'approuver les budgets des hauts fonctionnaires d'autres corps législatifs a suscité de l'intérêt. Les hauts fonctionnaires se sont montrés favorables à l'amélioration du processus budgétaire de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, pour qu'ils puissent chaque année présenter et défendre leurs prévisions budgétaires devant un comité pertinent composé de parlementaires. Un processus budgétaire, qui respecte en même temps les réalités financières et la suprématie de l'Assemblée législative dans notre système de gouvernement, a aussi suscité de l'intérêt.

Suffisance des lois

La plupart des hauts fonctionnaires étaient satisfaits des dispositions fondamentales de leur loi habilitante. À part l'ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse, dont les lois ont récemment été révisées, la plupart des hauts fonctionnaires avaient une liste relativement courte de dispositions législatives dont la modification s'impose. Seule la vérificatrice générale (dont la loi n'a jamais fait l'objet d'un examen exhaustif) a dit qu'une révision importante de sa loi s'impose pour que l'efficacité et l'indépendance de sa charge répondent à la norme qui s'établit pour les vérificateurs généraux au Canada. Dans le même ordre d'idées, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée se sont entendus pour dire que les lois visant leurs attributions devraient régulièrement faire l'objet d'un examen obligatoire et qu'un intervalle de 10 ans entre les examens conviendrait.

La question de l'accès aux renseignements protégés que détient le pouvoir exécutif a également été soulevée. Les hauts fonctionnaires étaient d'avis qu'il faudrait l'égalité d'accès pour tous et que les restrictions éventuelles quant à l'usage permis des renseignements protégés devraient être les mêmes pour tous les hauts fonctionnaires. Il n'y avait aucune unanimité sur la question de savoir si des mandats de durées différentes sont préférables (les mandats actuels au Nouveau-Brunswick varient de 5 à 10 ans) ni sur la question de savoir si les mandats devraient être renouvelables.

Relations avec les parties prenantes

On nous a dit que, même si les relations actuelles avec le pouvoir exécutif sont satisfaisantes, elles pourraient être plus constructives, plus proactives et plus axées sur la résolution de problèmes. Des réunions régulières avec les dirigeants du pouvoir exécutif, dont certaines seraient bilatérales et d'autres avec un groupe, permettraient d'améliorer ces relations. La plupart des hauts fonctionnaires de l'Assemblée ont exprimé l'avis qu'il serait possible d'améliorer les relations avec le pouvoir exécutif sans les rendre trop proches et sans compromettre ainsi l'indépendance des hauts fonctionnaires.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs hauts fonctionnaires pensaient que le pouvoir exécutif devrait communiquer avec les hauts fonctionnaires avant que de petits problèmes ne deviennent des problèmes de grande taille. Les relations seront toujours en partie axées sur les plaintes, mais elles pourraient aussi avoir des aspects favorisant la consultation et la collaboration proactives. Engager un haut fonctionnaire, peut-être sous un régime de rétrofacturation, pour faire un examen ou une étude d'une question d'importance pour un ministère s'inscrirait dans cette ligne de pensée. Le défenseur des enfants et de la jeunesse et le vérificateur général ont tous les deux fait de telles études, et ils encouragent d'autres initiatives du genre.

Méthodes de reddition de comptes

Les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick appuient à l'unanimité un Comité des hauts fonctionnaires plus dynamique. Les hauts fonctionnaires veulent des occasions régulières de parler de leur travail en général et de leurs rapports en particulier. Ils pensent que leurs rapports pourraient être utilisés plus efficacement dans le cadre des travaux de l'Assemblée législative, que ce soit pendant le débat d'un projet de loi, pendant le débat sur les prévisions budgétaires d'un ministère ou pendant la période des questions.

Bien qu'il y ait eu des discussions sur l'utilité des mesures de rendement, il a

été reconnu qu'il faut du temps et des compétences pour élaborer de telles mesures. La plupart des hauts fonctionnaires ont parlé de l'exigence prévue par la loi de présenter des rapports annuels à l'Assemblée législative comme leur principale mesure de rendement. Des hauts fonctionnaires ont aussi cité comme autre genre de mesure de rendement l'exigence prévue par la loi de répondre aux plaintes et aux demandes de renseignements dans des délais précis. La question d'une évaluation par un tiers ou par des pairs n'a pas fait l'objet de discussions, et seule la vérificatrice générale se sert à l'heure actuelle d'un tel genre de mécanisme de reddition de comptes.

Au cours des discussions sur la reddition de comptes, plusieurs hauts fonctionnaires ont parlé de l'importance d'avoir libre accès aux médias lorsqu'ils s'occupent de questions qui exigent l'attention du gouvernement. Ils ont insisté sur l'importance qu'ont les médias afin d'attirer l'attention du public sur leurs questions et affaires et de faire pression de manière constructive auprès du gouvernement pour qu'il donne suite à leurs recommandations. Ils utilisent un tel « pouvoir » de manière judicieuse parce qu'ils craignent que, si les critiques et les pressions dépassent un certain point, elles aient l'effet inverse et diminuent en fait la coopération du gouvernement.

Les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick appuient à l'unanimité un Comité des hauts fonctionnaires plus dynamique.

Recrutement

Des discussions ont eu lieu sur les façons dont d'autres corps législatifs gèrent le recrutement de hauts fonctionnaires parlementaires et, en particulier, sur le pouvoir du gouvernement qui mène le processus de recrutement. À l'heure

actuelle, le pouvoir exécutif domine le recrutement et la sélection des hauts fonctionnaires au Nouveau-Brunswick. Selon l'opinion générale des hauts fonctionnaires, il serait souhaitable que l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick joue un plus grand rôle dans le recrutement et la sélection de ses hauts fonctionnaires. Cependant, le bien-fondé d'adopter un processus de recrutement plus ouvert et transparent n'a pas fait l'objet d'un accord. Les hauts fonctionnaires ont vu des avantages et des inconvénients d'un processus de recrutement plus ouvert et transparent. Certains ont jugé approprié d'élargir davantage le processus de recrutement pour attirer un plus grand nombre de candidats et de présenter les candidats aux législateurs avant la sélection (pour favoriser l'ouverture, la rigueur et l'équité). D'autres hauts fonctionnaires s'inquiètent du fait que la nature souvent partisane et bruyante des travaux parlementaires découragerait de bons candidats potentiels.

Chapitre 4: Autres perceptions du rôle et du rendement des hauts fonctionnaires parlementaires

Dans le présent chapitre, nous mettons surtout l'accent sur l'approche adoptée par d'autres provinces canadiennes et au palier fédéral pour la création de charges, l'établissement de mandats, l'attribution de ressources et la gestion de leurs hauts fonctionnaires parlementaires.

Pour commencer, nous avons examiné le nombre, les compétences, les ressources et les activités des hauts fonctionnaires parlementaires dans toutes les provinces ainsi qu'au palier fédéral. Nous avons ensuite fait parvenir aux fonctionnaires de tous les corps législatifs une série de questions écrites et avons fait le suivi au moyen d'une entrevue téléphonique. Tous les corps législatifs ont répondu par écrit à nos questions.

Ressources des hauts fonctionnaires parlementaires

Notre recherche révèle que les provinces et le fédéral comptent 65 hauts fonctionnaires parlementaires et agents parlementaires : 58 dans les 10 provinces et 7 au palier fédéral. Le coût annuel de ces fonctionnaires et de leurs activités est d'environ 650 millions de dollars, somme importante, peu importe le critère retenu.

Le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique partagent la distinction d'avoir le plus grand nombre de hauts fonctionnaires parlementaires du Canada (huit chacun). Toutefois, ces deux provinces sont non seulement à des extrémités presque opposées du pays sur le plan géographique, mais elles sont également à des extrémités opposées sur le plan du financement de leurs hauts fonctionnaires parlementaires. La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Québec et l'Ontario sont les mieux classés pour ce qui est du financement des services de leurs hauts fonctionnaires (de 9 millions à 15 millions de dollars annuellement pour chaque haut fonctionnaire), tandis que le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard occupent les derniers rangs parmi les provinces, car elles affectent à chacun de leurs hauts fonctionnaires moins de 1 million de dollars

annuellement en moyenne⁷. Cela ne veut pas dire que le Nouveau-Brunswick compte trop de hauts fonctionnaires ou que ces derniers n'accomplissent pas un travail digne d'éloges avec leurs ressources limitées. L'information à notre disposition ne permet pas de tirer de telles conclusions.

L'historique et les réalités des provinces varient suffisamment pour qu'il soit impossible de dire objectivement qu'une certaine province n'a pas assez de hauts fonctionnaires ou qu'une autre en a trop. Bien que Terre-Neuve-et-Labrador, par exemple, n'ait peut-être pas besoin d'un commissaire aux langues officielles, aucune personne bien informée et sensée ne dirait que le Nouveau-Brunswick n'en a pas besoin. Cela dit, même si les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick aimeraient peut-être disposer de plus de ressources et pourraient peut-être les justifier, on ne peut ignorer la dure réalité financière de la province, qui persistera pendant au moins quelques années encore. De plus, même si les hauts fonctionnaires peuvent souligner que leurs homologues ailleurs disposent de plus de ressources, ils doivent aussi reconnaître que la situation financière de la province dans laquelle ils servent est l'une des plus difficiles du Canada⁸.

Partage et utilisation de ressources par les hauts fonctionnaires parlementaires

Nous n'avons trouvé que quelques exemples dans les autres corps législatifs de hauts fonctionnaires qui partagent des ressources. La plupart des autres corps législatifs adoptent la même démarche que le Nouveau-Brunswick en donnant aux hauts fonctionnaires certains pouvoirs discrétionnaires raisonnables quant à la façon d'établir leur bureau et d'obtenir des services administratifs. C'est pourquoi le Nouveau-Brunswick a une série de hauts fonctionnaires qui occupent des locaux distincts. De tous les corps législatifs consultés, celui de la Colombie-Britannique donne le meilleur exemple de hauts fonctionnaires parlementaires qui partagent des locaux ainsi que des services de réception, de comptabilité, de soutien en TI et de personnel⁹. Nous croyons comprendre

⁷ Voir l'annexe E, « Comparaisons entre les corps législatifs ».

⁸ *Telegraph Journal*. « Province's AA-credit rating unchanged », le 11 août 2011. Page A1. John Chilibeck.

⁹ Les quatre hauts fonctionnaires de la Colombie-Britannique qui sont regroupés sont l'ombudsman, le commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, le commissaire aux plaintes contre la police et le commissaire au mérite.

aussi que, au palier fédéral, le commissaire à l'environnement et au développement durable exerce ses activités à partir du bureau du vérificateur général fédéral.

Nous avons constaté que le cumul de mandats de hauts fonctionnaires parlementaires était peu fréquent. Les mandats qui sont le plus souvent cumulés sont ceux du directeur général des élections et du haut fonctionnaire chargé de contrôler le financement des partis politiques¹⁰. Parfois, le commissaire aux conflits d'intérêts est aussi le commissaire à l'intégrité du secteur public, et, parfois, le dernier poste est intégré à celui de l'ombudsman. Si un corps législatif ne compte pas de défenseur des enfants et de la jeunesse, l'ombudsman exerce souvent les attributions de la charge. Tel est le cas, par exemple, en Nouvelle-Écosse.

Pour ce qui est des services administratifs des hauts fonctionnaires parlementaires, la plupart des corps législatifs appliquent un modèle mixte. Ainsi, certains services sont fournis à l'interne, alors que d'autres sont fournis par le pouvoir exécutif. Dans la plupart des cas où les services sont fournis aux hauts fonctionnaires parlementaires par le pouvoir exécutif, le bureau du greffier a négocié une entente ou un protocole d'entente qui est compatible avec l'indépendance de l'Assemblée législative et qui fixe des conditions de prestation des services achetés du pouvoir exécutif.

De nombreux corps législatifs ont des politiques administratives qui reflètent les politiques du pouvoir exécutif, mais ces corps maintiennent leur indépendance et le droit de changer leurs politiques selon leurs besoins. Les lois habilitantes de certains hauts fonctionnaires parlementaires contiennent une disposition affirmant cette indépendance.

Processus budgétaire pour les corps législatifs et les hauts fonctionnaires

¹⁰ Au Nouveau-Brunswick, le poste est officiellement connu comme le contrôleur du financement politique.

parlementaires

Notre enquête sur les processus budgétaires suivis par les corps législatifs révèle, à une exception près, plusieurs traits communs :

- Les comités multipartites présidés par le président de la Chambre assument le rôle directeur dans l'élaboration et la détermination des prévisions budgétaires du corps législatif, y compris celles des hauts fonctionnaires parlementaires. On appelle souvent le comité « commission de gestion » ou « bureau de régie interne »¹¹.
- Les lignes directrices financières que le gouvernement suit en élaborant son budget sont reconnues par le corps législatif mais ne sont pas, comme telles, le facteur déterminant de l'établissement des prévisions budgétaires annuelles du corps législatif.
- Le greffier parlementaire joue un rôle administratif important dans l'élaboration du budget et, selon les circonstances, peut organiser la comparution de hauts fonctionnaires parlementaires devant le comité multipartite pour défendre leurs demandes de crédits budgétaires et répondre aux questions à cet égard. Dans certains corps législatifs, des professionnels en matière budgétaire du pouvoir exécutif fournissent un apport.
- Lorsque le comité multipartite présidé par le président de la Chambre a établi un budget pour le corps législatif, la règle pour les corps législatifs que nous avons sondés est d'incorporer la somme proposée, sans révision, dans le budget du ministre des Finances.

Dans le cadre des recherches effectuées, nous nous sommes rendu compte que des dispositions de la *House of Assembly Act*, de Terre-Neuve-et-Labrador, confient officiellement au greffier de l'Assemblée un pouvoir administratif important au chapitre des affaires liées aux finances et au personnel, qui sont exécutées au nom de l'Assemblée. Le greffier de la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve-et-Labrador, selon le modèle de Westminster, semble être un administrateur des comptes¹².

¹¹ Au Nouveau-Brunswick, la structure équivalente est le Comité d'administration de l'Assemblée législative (CAAL).

¹² Les administrateurs des comptes sont les responsables administratifs de leur organisme et sont obligés par la loi de

Il se peut que, dans la plupart des corps législatifs, le greffier joue un tel rôle de facto. Néanmoins, la confirmation du rôle par une loi a du mérite. Dans le cadre de la direction générale assurée par le président de la Chambre et les autres membres élus du Comité d'administration de l'Assemblée législative (CAAL), nous voyons l'utilité de charger le principal haut fonctionnaire non élu de l'Assemblée législative (la greffière de l'Assemblée législative) de veiller à ce que soient recommandées au CAAL (peut-être avec l'apport des hauts fonctionnaires de l'Assemblée) des politiques de gestion rigoureuses, et à ce que, une fois adoptées, ces politiques soient suivies dans l'ensemble des activités législatives. Dans un tel contexte, la greffière serait appelée à établir des mesures pour optimiser l'utilisation et le partage des ressources par les hauts fonctionnaires parlementaires. Cela ne signifie pas que la greffière substituerait son jugement à celui des hauts fonctionnaires parlementaires dans le cas, par exemple, d'une enquête découlant d'une plainte, d'une vérification d'un programme gouvernemental, d'une conclusion découlant d'une enquête ou d'une vérification ou de la présentation publique des points de vue d'un haut fonctionnaire. L'obligation de rendre compte de la greffière tient plutôt de celle d'un gestionnaire de système. Nous reviendrons à la question dans nos recommandations finales.

La greffière serait appelée à établir des mesures pour optimiser l'utilisation et le partage des ressources par les hauts fonctionnaires parlementaires.

Mécanismes et pratiques de reddition de comptes

Au Parlement du Canada, la comparution fréquente de certains fonctionnaires

répondre devant le corps législatif de la conformité de leur organisme aux lois, aux politiques et aux règles pertinentes pour les questions de finance et de personnel. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, les lecteurs peuvent consulter les articles 28 à 31 de la *House of Assembly Act*.

(agents parlementaires) devant des comités de la Chambre et du Sénat est chose courante. Ces fonctionnaires comparaissent pour présenter leur rapport annuel ainsi que dans le contexte d'autres questions sur lesquelles ils peuvent, selon les parlementaires, fournir des renseignements ou points de vue utiles. Ces fonctionnaires produisent aussi des plans et budgets annuels sur lesquels ils peuvent être interrogés, ainsi que des mesures du rendement. Les pratiques en matière de reddition de comptes dans le système fédéral sont particulièrement rigoureuses par rapport à celles des corps législatifs provinciaux que nous avons sondés.

Au palier provincial, la plupart des hauts fonctionnaires parlementaires ne sont pas habituellement appelés à comparaître devant des comités parlementaires, même après le dépôt de leur rapport annuel. Il y a deux exceptions, dont le premier est le défenseur des enfants et de la jeunesse. Certaines provinces dotées d'un tel défenseur (la Colombie-Britannique et le Manitoba) ont un comité parlementaire attitré devant lequel le défenseur comparaît fréquemment.

La deuxième exception est le vérificateur général, pour qui tous les corps législatifs ont des pratiques rigoureuses en matière de reddition de comptes. Ce sont les rapports du vérificateur général qui sont les plus attendus, qui défraient le plus la chronique et dont se servent le plus les législateurs. Dans tous les corps législatifs, le vérificateur général peut s'attendre à être convoqué fréquemment devant le comité des comptes publics. De plus, les vérificateurs généraux ont élaboré plus de mesures du rendement que les autres hauts fonctionnaires parlementaires et ils utilisent régulièrement des mécanismes de contrôle par les pairs afin de renforcer leur reddition de comptes et leur rendement.

Même parmi les hauts fonctionnaires parlementaires, l'utilité d'un comité parlementaire qui fait en sorte que les hauts fonctionnaires rendent des comptes est indiscutable. Il s'agit en fait d'une importante source de valorisation pour ces derniers. Pour reprendre les propos du professeur Ned Franks, expert parlementaire, « tout comme la vérificatrice générale a besoin d'un Comité des comptes publics pour donner un sens à son travail, les autres

hauts fonctionnaires de l'Assemblée ont aussi besoin d'un comité dynamique des hauts fonctionnaires de l'Assemblée »¹³. [Traduction.]

Le professeur Paul Thomas traite aussi de la question, en ces termes :

Le Parlement ne peut se contenter de déléguer des affaires aux organismes, puis ne pas surveiller leurs activités et ne pas suivre leurs recommandations. Les organismes font confiance au Parlement pour qu'il donne suite à leurs rapports et à leurs recommandations d'une manière qui encouragera les ministres et les fonctionnaires à les prendre au sérieux.

En fin de compte, le Parlement doit demeurer le principal « chien de garde »¹⁴.

Pratiques de recrutement, mandats et rémunération

La durée du mandat donné aux hauts fonctionnaires parlementaires du Canada varie beaucoup. Le mandat de certains hauts fonctionnaires parlementaires dure seulement deux ans, mais d'autres mandats sont pratiquement sans limites, et le titulaire peut exercer ses fonctions jusqu'à sa retraite ou à l'âge de 65 ans. Les vérificateurs généraux et les directeurs généraux des élections ont d'habitude les mandats les plus longs (un minimum de 10 ans). Les commissaires provinciaux aux conflits d'intérêts exercent souvent leurs fonctions à temps partiel avec un mandat de cinq ans. Pour la plupart des hauts fonctionnaires parlementaires, il y a une disposition qui prévoit le renouvellement du mandat.

Nous constatons que les mérites des mandats plus longs pour les hauts fonctionnaires parlementaires, sans toutefois de possibilité de renouvellement, font l'objet d'un débat. Les gens qui favorisent une telle démarche croient qu'elle renforcerait l'indépendance du haut fonctionnaire, car ce dernier ne serait pas tenté de ménager le gouvernement afin de l'inciter à renouveler son

¹³ Observation du professeur Ned Franks pendant la table ronde tenue le 15 septembre dans le cadre de l'examen des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

¹⁴ Citation de notes non publiées préparées par Paul Thomas. Les notes s'inspirent d'un document rédigé par le professeur Thomas pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du gouvernement fédéral. [En ligne.]

<http://www.psicispc.gc.ca/quicklinks_liensrapides/pres_thomas_paper_document-fra.aspx >

mandat. De plus, la démarche ne diminuerait pas l'efficacité ou l'obligation redditionnelle des hauts fonctionnaires.

Des dispositions de révocation sont chose courante dans une loi habilitante, mais, vu l'importance de l'indépendance et de l'inamovibilité, le seuil de révocation est élevé. Cela dit, au cours des dernières années, il y a eu quelques cas de révocation ou de hauts fonctionnaires qui, par suite de pressions, ont quitté leurs fonctions avant la fin de leur mandat. En conséquence, il est intéressant que, dans les corps législatifs provinciaux que nous avons sondés, nous n'ayons pas trouvé de modalités officielles de traitement des plaintes contre les hauts fonctionnaires parlementaires.

Les pratiques de recrutement varient également dans l'ensemble du pays. Les démarches en matière de recrutement et de sélection des hauts fonctionnaires parlementaires sont généralement dirigées par le gouvernement (le bureau du Cabinet) ou par un comité multipartite du corps législatif, normalement celui qui s'occupe du budget parlementaire. Dans les deux cas, la tendance semble privilégier une plus grande ouverture (des concours nationaux) et une plus grande rigueur quant au recrutement et à la sélection des hauts fonctionnaires parlementaires.

Comme dans le cas du recrutement, le point de repère pour la rémunération des hauts fonctionnaires parlementaires est généralement le régime d'un juge ou d'un sous-ministre. Les hauts fonctionnaires participent souvent à un régime de pension géré par le gouvernement.

Accès des hauts fonctionnaires parlementaires à des renseignements protégés

La loi habilitante d'un haut fonctionnaire parlementaire régit généralement son accès aux renseignements détenus par le pouvoir exécutif. En principe et en pratique, la loi donne normalement le droit d'accès aux documents dont les hauts fonctionnaires croient avoir besoin afin de mener comme il faut leurs vérifications, enquêtes ou investigations. Néanmoins, la loi prévoit souvent des exceptions à ce droit d'accès, dans le cas de documents protégés tels que les documents confidentiels du Cabinet et les avis juridiques. Au cours des

dernières années, des vérificateurs généraux ont réussi à réfuter de telles objections fondées sur le privilège et ont obtenu l'accès aux documents protégés, grâce à des décisions de tribunaux ou grâce à une pression politique pour modifier leur loi habilitante. À ce que nous comprenons, dans les cas où l'accès à des documents protégés est obtenu, le vérificateur général ne peut pas divulguer publiquement les renseignements recueillis. La *Auditor General Act*, récemment proclamée en Nouvelle-Écosse, est vue par certains comme le modèle par excellence en matière d'accès à l'information, quoique assortie de conditions et d'un mécanisme de règlement des différends. Il convient de souligner que d'autres hauts fonctionnaires parlementaires ne jouissent pas du même accès à l'information que les vérificateurs généraux.

Aux fins du présent examen, nous croyons que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée devraient avoir accès à tout document qu'ils jugent nécessaire pour s'acquitter de leur mandat. Il ne s'agit pas d'un plaidoyer pour un accès illimité, mais bien pour un accès motivé et raisonnable.

Les hauts fonctionnaires de l'Assemblée devraient avoir accès à tout document qu'ils jugent nécessaire pour s'acquitter de leur mandat. Il ne s'agit pas d'un plaidoyer pour un accès illimité, mais bien pour un accès motivé et raisonnable.

Nous reconnaissons que les gouvernements au Canada ont toujours soutenu que les documents protégés ne relèvent pas de la compétence des hauts fonctionnaires. Nous reconnaissons aussi que des considérations complexes entourent les questions relatives à la renonciation au privilège des gouvernements. Enfin, nous reconnaissons que les gouvernements sont constamment allés devant les tribunaux, quoique les résultats aient été discutables, afin de protéger ces renseignements et qu'ils le feront probablement encore.

Nous ne voulons pas provoquer un différend acrimonieux. Nous voulons toutefois faire des recommandations qui accroîtront l'efficacité des hauts

fonctionnaires de l'Assemblée en améliorant leur accès aux documents protégés dans des situations où il leur faut un tel accès pour faire une analyse et fournir des conseils éclairés. Nous n'avons pas envie d'entraver la préparation ou l'utilisation de rapports confidentiels au sein du gouvernement. Nous reconnaissons l'importance de la confidentialité au sein du gouvernement ainsi que dans les activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée. Nous pensons qu'il y a un intérêt commun pour trouver un terrain d'entente à cet égard par la négociation plutôt que par le litige. Les recommandations du chapitre 6 seront formulées dans un tel esprit.

Perspectives du pouvoir exécutif

Au cours de notre examen, nous avons eu l'occasion de rencontrer plusieurs fois des sous-ministres du pouvoir exécutif. Nous avons aussi invité les dirigeants en question à répondre par écrit aux questions visant à nous permettre de saisir les expériences et les opinions sur l'efficience, l'efficacité, la reddition de comptes et l'indépendance des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

La perspective du pouvoir exécutif peut être ainsi résumée:

- Les représentants du gouvernement font preuve d'une compréhension limitée du rôle des hauts fonctionnaires de l'Assemblée dans notre système de gouvernement.
- Certains sont d'avis que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée comprennent parfois mal l'étendue de leur autorité et cherchent donc l'accès à des renseignements qui sont soustraits à leur compétence.
- Certains estiment que les hauts fonctionnaires sont trop nombreux et qu'une surveillance d'une telle ampleur nuit au travail du gouvernement.
- Certains estiment que les hauts fonctionnaires sont généreusement rémunérés pour leur travail.
- Certains estiment que l'Assemblée législative doit contribuer à la réduction du déficit et de la dette du Nouveau-Brunswick.
- L'incertitude prévaut quant aux façons acceptables d'interagir avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

- Certains estiment qu'il faudrait offrir au personnel du pouvoir exécutif un atelier ou un colloque sur le rôle de l'Assemblée législative et de ses hauts fonctionnaires dans notre système de gouvernement.

Gérer la relation

D'après l'apport qu'ont fourni les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et les dirigeants du pouvoir exécutif, il est évident que la relation entre les deux bénéficierait d'une attention particulière. Nous ferons des recommandations sur cette relation au chapitre 6 ; entretemps, nous voulons citer de larges extraits des observations du professeur Paul Thomas sur les éléments d'une relation saine entre les deux entités :

Idéalement, les relations entre les organismes et la fonction publique devraient être basées sur la compréhension et le respect mutuels de leurs contraintes et leurs rôles différents.

Le leadership, la philosophie et le style tant des organismes que des organisations de la fonction publique détermineront si les relations seront coopératives et constructives.

Les organismes doivent éviter l'approche « je vais t'avoir ». Les ministères ne doivent pas se sentir trop sur la défensive. Les relations doivent être cordiales, sans être confortables. Il doit y avoir équité tant dans la procédure que sur le fond lorsque les organismes parlementaires font enquête et rédigent des rapports.

Lorsqu'ils préparent et présentent leurs rapports, les organismes ne doivent pas « ménager leur adversaire » seulement pour éviter de mettre des ministres et des fonctionnaires dans l'embarras¹⁵.

¹⁵ Citation de notes non publiées préparées par Paul Thomas. Les notes s'inspirent d'un document rédigé par le professeur Thomas pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du gouvernement fédéral. [En ligne.]
<http://www.psicispc.gc.ca/quicklinks_liensrapides/pres_thomas_paper_document-fra.aspx>

Chapitre 5: Application des principes

Tout au long du présent rapport, l'importance de l'efficience, de l'efficacité, de la reddition de comptes et de l'indépendance dans le mandat et les activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée est réitérée. Ces principes sont les pierres angulaires de notre mandat, et il est escompté que notre examen mènera à des recommandations pour améliorer le rendement des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick quant à ces quatre principes. Avant de recommander des changements dans l'organisation actuelle des services des hauts fonctionnaires, nous voulons décrire la mise en oeuvre complète des principes. L'énoncé aidera à juger dans quelle mesure la pratique actuelle cadre avec chaque principe.

Éléments de la reddition de comptes

- Obligation en vertu de la loi de présenter à l'Assemblée législative des rapports sur les activités du bureau et attente raisonnable d'être interrogés minutieusement ensuite par les législateurs.
- Comparution annuelle de chaque haut fonctionnaire devant un comité parlementaire pour présenter et défendre les prévisions et le plan de travail pour son bureau.
- Application de mesures du rendement adaptées aux activités de chaque bureau.
- Examen périodique des activités de chaque bureau par les pairs ou par un tiers.
- Accès des médias et des parties prenantes aux hauts fonctionnaires pour poser des questions sur les activités du bureau.
- Mécanismes ou modalités largement diffusés pour le traitement de plaintes contre un haut fonctionnaire.

Éléments de l'efficience et de la maîtrise des dépenses

- Attribution de plusieurs mandats à un haut fonctionnaire s'il y a des synergies entre les mandats.
- Collaboration avec d'autres hauts fonctionnaires pour ce qui est d'obtenir

des fonds, du personnel, des locaux et du matériel et de s'en servir.

- Utilisation optimale des ressources au moyen d'une organisation et d'une gestion bien réfléchies.
- Établissement d'ententes de partage des frais avec les partenaires et les parties prenantes pour les hauts fonctionnaires dont le mandat comporte un volet éducatif.
- Habilitation de tous les hauts fonctionnaires à rétrofacturer de nouveaux services imposés par la loi ainsi que de nouvelles entités publiques qui sont ajoutées à leur domaine de compétence.

Éléments de l'efficacité

- Habilitation législative suffisante pour mener les vérifications, les investigations et les enquêtes requises.
- Accès suffisant à l'information que détient le pouvoir exécutif pour permettre la réalisation correcte des vérifications, des investigations et des enquêtes.
- Ressources et soutien technique suffisants pour remplir les obligations imposées par la loi.
- Création et gestion de relations constructives sans lien de dépendance avec les personnes ou les organismes qui font l'objet d'une vérification, d'une investigation ou d'une enquête.
- Capacité absolue de faire rapport officiellement et de parler publiquement des conclusions et des recommandations.

Éléments de l'indépendance

- Indépendance personnelle du haut fonctionnaire grâce à un mandat fixe, sauf révocation motivée.
- Indépendance administrative du haut fonctionnaire grâce à des services de soutien fiables et adéquats.
- Indépendance financière du haut fonctionnaire grâce à une rémunération juste et à des ressources suffisantes pour satisfaire aux obligations imposées par la loi.
- Indépendance générale de l'institution à laquelle le haut fonctionnaire

doit rendre des comptes, qui permet à l'institution d'établir son propre budget et de sélectionner ses propres hauts fonctionnaires.

Voilà l'idéal, à notre avis. Progresser vers cet idéal renforce l'appareil gouvernemental, ce qui, corrélativement, sert l'intérêt public général.

Au cours de notre recherche, nous n'avons trouvé aucun corps législatif où tous les éléments de tous les principes étaient réunis. La plupart d'entre eux se rapprochaient d'un tel idéal. La réalisation incomplète de l'idéal peut s'expliquer par l'historique des institutions parlementaires, qui se caractérise, comme nous l'avons constaté au chapitre 2, par une croissance graduelle et des changements au fil du temps. Lorsque les institutions évoluent ainsi, il peut s'avérer difficile de déceler des principes directeurs. Souvent, les institutions s'adaptent en réponse à des problèmes ; autrement dit, il s'agit de remèdes ponctuels conçus pour répondre à des problèmes bien précis. À cet égard, l'aspect pratique est aussi important que le principe, sinon plus. Cela semble particulièrement vrai en ce qui a trait aux institutions parlementaires fondées sur le modèle de Westminster. Comme l'a dit Oonagh Gay, au sujet du modèle des parlements, les dispositions prises à Westminster et ailleurs au Royaume-Uni ont évolué de façon désordonnée et souvent illogique¹⁶. Même si les institutions parlementaires canadiennes sont peut-être dotées d'une cohérence et une uniformité quelque peu plus grandes que celles du Royaume-Uni, il existe néanmoins au Canada des exemples de changements institutionnels provoqués par des pressions ou des scandales. Il suffit de penser aux récents événements qui ont donné lieu à la *Loi fédérale sur la responsabilité* et à ses émanations institutionnelles : les charges de commissaire à l'intégrité du secteur public, de commissaire au lobbying et de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique¹⁷. Dans ce contexte, il est utile de reprendre de nouveau les propos du professeur Paul Thomas. Comme d'autres, M. Thomas constate que le Canada se retrouve avec un « déficit de confiance » à l'égard de la politique, des dirigeants politiques et des institutions publiques. En conséquence, les « gouvernements échangent les règles et les mécanismes de

¹⁶ Oonagh Gay, « Introduction », *Parliament's Watchdogs: At The Crossroads*, p. 11.

¹⁷ Création, au titre de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, du poste d'ombudsman de l'approvisionnement au sein de TPSGC.

surveillance pour la confiance et l'exercice de la discrétion »¹⁸.

Plus tôt, le rapport a fait état de la croissance du nombre et de l'importance des hauts fonctionnaires parlementaires aux paliers fédéral et provinciaux dans l'ensemble du Canada au cours des 30 à 40 dernières années. Il est difficile d'ignorer l'impression que la création des charges de hauts fonctionnaires n'était pas seulement une réaction à des questions controversées dans chaque corps législatif, mais était aussi une réaction à la perception qu'il fallait « emboîter le pas » à d'autres corps législatifs. On pourrait dire que, en imitant les pratiques des autres, ces corps législatifs ajoutaient des organismes de surveillance de manière tant proactive que réactive.

Le lecteur du rapport saura que l'expérience du Nouveau-Brunswick en matière de création de charges de hauts fonctionnaires de l'Assemblée suit une telle tendance à réagir et à imiter. Bien qu'il y ait une certaine cohérence dans l'organisation des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, il y a aussi une absence normale d'uniformité et d'approche parmi les diverses charges des hauts fonctionnaires de l'Assemblée parce que ces charges ont été créées sur une période de 40 ans.

Malgré le manque de cohérence et l'absence d'uniformité, le lecteur saura également que les activités et le rendement des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick sont très louables. De fait, en examinant les dispositions et les pratiques d'autres corps législatifs, nous avons conclu que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick soutiennent la comparaison dans la plupart des domaines. En dépit de leurs réserves à propos des conséquences non voulues qui peuvent découler des changements, nous étions contents de voir les hauts fonctionnaires participer de manière constructive à la discussion sur les changements éventuels qui pourraient améliorer leur efficience, leur efficacité, leur indépendance et leur reddition de comptes.

¹⁸ Citation de notes non publiées préparées par Paul Thomas. Les notes s'inspirent d'un document rédigé par le professeur Thomas pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du gouvernement fédéral. [En ligne.] http://www.psicispc.gc.ca/quicklinks_liensrapides/pres_thomas_paper_document-fra.aspx

Un examen comme celui-ci présente le défi de recommander de nouvelles dispositions et de nouvelles pratiques qui annoncent une amélioration sans perdre la valeur intrinsèque des dispositions et des pratiques actuelles. La tâche n'est pas mince, étant donné que des personnes réfléchies défendent le statu quo.

Nous nous posons néanmoins la question suivante : si les législateurs du Nouveau-Brunswick repartaient à zéro et créaient un réseau de hauts fonctionnaires de l'Assemblée pour la première fois, reproduiraient-ils simplement l'organisation actuelle, ou choisiraient-ils une organisation de services qui prévoit la combinaison optimale d'efficacité, d'efficacités, de reddition de comptes et d'indépendance?

Nous pensons que la réponse à cette question est évidente, et les recommandations contenues dans le chapitre qui suit serviront, pendant une période de plusieurs années, à rapprocher davantage l'organisation actuelle des services de hauts fonctionnaires de l'idéal décrit au début du présent chapitre.

Chapitre 6: Recommandations visant à améliorer les mandats et les activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

A. Recommandation générale

A.1 Étant donné les préoccupations légitimes relatives à l'état de l'économie et à la situation financière de la province et étant donné que le Nouveau-Brunswick compte déjà un effectif complet de hauts fonctionnaires, il est recommandé qu'aucun nouveau poste de haut fonctionnaire de l'Assemblée ne soit créé jusqu'à ce que la situation financière du Nouveau-Brunswick s'améliore de façon importante et durable.

B. Recommandations relatives à l'indépendance des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

B.1 Étant donné la primauté du corps législatif dans les systèmes fondés sur le modèle de Westminster et étant donné qu'il est dans l'intérêt public que le corps législatif supervise de façon efficace le pouvoir exécutif, il est recommandé que l'Assemblée législative assume le rôle directeur dans le recrutement et la sélection de ses hauts fonctionnaires. La recommandation permettrait aux représentants du pouvoir exécutif de fournir des conseils et de participer au processus de recrutement que dirige le CAAL. Il est recommandé qu'aucun haut fonctionnaire de l'Assemblée ne soit nommé sans l'adoption d'une motion de l'Assemblée législative approuvant la nomination proposée et que les modifications législatives nécessaires soient apportées afin que la nomination des hauts fonctionnaires de l'Assemblée relève clairement de la compétence que la loi confère à l'Assemblée législative plutôt que de celle du lieutenant-gouverneur en conseil, comme c'est le cas actuellement.

B.2 Il est aussi recommandé que l'Assemblée législative renforce son processus annuel d'élaboration du budget, mené par le CAAL, en questionnant les hauts fonctionnaires à propos de leurs prévisions budgétaires et que les sommes recommandées par le CAAL soient incluses sans révision dans le

budget annuel que dépose le ministre des Finances. À cette fin, il est recommandé que le CAAL tienne compte, en préparant ses prévisions budgétaires annuelles, des lignes directrices en matière de finances que suit le pouvoir exécutif.

C. Recommandations relatives à la reddition de comptes des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

C.1 Étant donné que les hauts fonctionnaires sont au service de l'Assemblée législative et étant donné la pratique généralement reçue selon laquelle les hauts fonctionnaires sont tenus de rendre des comptes en présentant des rapports annuels, il est recommandé que le Comité permanent des hauts fonctionnaires de l'Assemblée exige que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée comparaissent devant le comité au moins une fois par année pour répondre à des questions sur leur rapport annuel ainsi qu'à toute autre question que les membres du comité voudraient poser. Il est aussi recommandé que, mis à part le contenu des rapports annuels des hauts fonctionnaires, le Comité permanent des hauts fonctionnaires de l'Assemblée demande à chaque haut fonctionnaire de faire des observations sur la pertinence de la loi qui le régit, la suffisance des ressources qu'il a à sa disposition, les mesures du rendement relatives à son domaine de responsabilité, la collaboration avec d'autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée et les pratiques exemplaires de ses homologues ailleurs au Canada.

C.2 Étant donné l'appui accru à l'égard de l'établissement et de l'application des mesures du rendement, et en particulier l'appui que la vérificatrice générale a exprimé à l'égard de l'application de telles mesures au pouvoir exécutif du gouvernement, il est recommandé que le Comité permanent des hauts fonctionnaires de l'Assemblée charge les hauts fonctionnaires de l'Assemblée d'établir des mesures du rendement qui permettent un suivi et un état annuel.

C.3 La partialité, réelle ou apparente, peut décrédibiliser le travail des responsables publics. Par conséquent, étant donné le conflit inhérent qui surgit lorsque des hauts fonctionnaires de l'Assemblée vérifient les comptes de collègues ou enquêtent sur eux ou vérifient les comptes de leur employeur (les

parlementaires), il est recommandé qu'aucun haut fonctionnaire de l'Assemblée n'ait le pouvoir ou l'obligation de mener un examen ou une vérification visant un autre haut fonctionnaire ou un programme de l'Assemblée législative sans la participation d'un tiers indépendant et qualifié choisi par le président de la Chambre avec l'approbation du CAAL. Il est reconnu que la mise en oeuvre de cette recommandation ferait légèrement augmenter les dépenses annuelles de fonctionnement de l'Assemblée législative.

C.4 Étant donné l'absence actuelle de procédés convenus de traitement des plaintes de la population quant au travail ou à la conduite d'un haut fonctionnaire de l'Assemblée, il est recommandé que les plaintes de la population au sujet des hauts fonctionnaires de l'Assemblée soient adressées au président de la Chambre, qui, en consultation avec le greffier de l'Assemblée législative, devrait enquêter sur la plainte et rendre son avis au Comité d'administration de l'Assemblée législative. Une fois la plainte traitée, le président de la Chambre devrait communiquer à la partie plaignante sa décision en l'espèce.

D. Recommandations relatives à l'efficacité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

D.1 Une gamme de facteurs ont une incidence sur l'organisation des hauts fonctionnaires de l'Assemblée. Premièrement, il y a la situation financière de la province. Deuxièmement, il y a l'avantage propre à l'établissement de dispositions qui permettent aux hauts fonctionnaires de l'Assemblée d'exercer leurs activités avec le plus d'efficacité possible. Troisièmement, il y a la pratique, fondée sur le modèle de Westminster, de nommer un administrateur des comptes qui est tenu par la loi de répondre de l'efficacité et de l'intégrité administrative de l'organisme ou de l'institution. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, la désignation de l'administrateur des comptes est normalement donnée aux sous-ministres du pouvoir exécutif, mais, pour la recommandation qui suit, elle est appliquée au corps législatif. L'équivalent du ministre dans un contexte législatif serait le président de l'Assemblée, et l'équivalent du sous-ministre serait le greffier. La désignation du greffier en tant qu'administrateur des comptes pour l'Assemblée législative ne vise pas à diminuer la capacité des

hauts fonctionnaires de l'Assemblée à gérer leurs responsabilités législatives précises, mais vise plutôt à créer un centre de responsabilités pour la gestion efficiente des hauts fonctionnaires de l'Assemblée en tant que groupe.

D.2 Par conséquent, il est recommandé :

- i) que le greffier de l'Assemblée législative soit officiellement chargé de l'administration des comptes pour l'Assemblée législative ;
- ii) que le greffier s'occupe de la gestion et de l'administration des hauts fonctionnaires de l'Assemblée en tant que groupe ;
- iii) que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée partagent des locaux le plus tôt possible ;
- iv) que le greffier ait l'obligation continue de recommander des moyens de maximiser l'attribution de mandats à l'un ou l'autre des hauts fonctionnaires de l'Assemblée ;
- v) que des services administratifs et autres soient fournis aux hauts fonctionnaires de l'Assemblée par l'entremise du bureau du greffier et que ces services soient assurés à l'interne ou par des tierces parties liées par des ententes protégeant l'indépendance et les privilèges de l'Assemblée législative et de ses hauts fonctionnaires.

D.3 Étant donné que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée partagent avec le greffier la responsabilité de l'efficience des activités, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée qui sont regroupés doivent trouver des façons de partager le même personnel professionnel, pourvu qu'un tel partage n'empêche pas les hauts fonctionnaires de s'acquitter des responsabilités que leur impose la loi. Même si la mesure contribuera à maîtriser les dépenses à long terme, il faut aussi réaliser des gains d'efficience et des économies à court terme. À cette fin, il est recommandé que soit attribué à l'ombudsman le mandat d'appliquer les lois suivantes : *Loi sur l'Ombudsman*; *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*; *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*; *Loi sur les conflits d'intérêts*¹⁹, *Loi sur l'inscription des*

¹⁹ L'actuel commissaire aux conflits d'intérêts a recommandé que deux lois, à savoir la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* et la *Loi sur les conflits d'intérêts*, soient appliquées par le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts. L'adoption de la recommandation permettrait aux députés, aux ministres, aux

lobbyistes (dont l'Assemblée législative est actuellement saisie). Par conséquent, il est recommandé que la priorité soit donnée au regroupement des employés des deux hauts fonctionnaires qui sont chargés actuellement d'appliquer les lois en question. En recommandant que les attributions liées aux conflits d'intérêts soient confiées à l'ombudsman, nous tenons à souligner l'importance de la nomination d'un ombudsman qui i) a une réputation irréprochable et fait preuve d'une sûreté de jugement, ii) a de l'expérience utile dans l'exercice du droit ou a un accès rapide à des ressources juridiques spécialisées pour traiter de telles questions et iii) est engagé à gérer de manière judicieuse les renseignements confidentiels au sujet des députés et des titulaires de postes supérieurs que détiendra nécessairement le bureau de l'ombudsman.

D.4 À moyen et à long terme, il est recommandé que le greffier ou la greffière reste à l'affût des occasions de recommander l'attribution de plusieurs mandats à l'un ou l'autre des hauts fonctionnaires. Il est en outre recommandé que la greffière de l'Assemblée législative travaille étroitement avec la sous-ministre de l'Approvisionnement et des Services à l'élaboration et à la mise en oeuvre, dans les meilleurs délais, d'un plan financièrement avantageux de regroupement d'un nombre maximal de hauts fonctionnaires.

D.5 Pour faciliter la gestion des hauts fonctionnaires de l'Assemblée en tant que groupe, il est recommandé que l'Assemblée législative rédige et approuve une seule loi visant la création des postes, l'établissement des mandats et la répartition des ressources des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

E. Recommandations relatives à l'efficacité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

administrateurs généraux, aux responsables des corporations de la Couronne et aux adjoints ministériels d'obtenir de la même source des conseils sur les conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels. Voir *Rapport quinquennal* du commissaire aux conflits d'intérêts, p. 6-7.

E.1 En règle générale, le statut, les droits et les privilèges des hauts fonctionnaires de l'Assemblée devraient être égaux. Il ne faudrait pas qu'un haut fonctionnaire soit plus indépendant ou moins indépendant qu'un autre ou qu'il soit plus obligé ou moins obligé de rendre des comptes. Dans cette optique, et étant donné la recommandation d'une seule loi englobant les dispositions communes, **il est explicitement recommandé que plusieurs dispositions portant sur l'efficacité soient harmonisées pour l'ensemble des hauts fonctionnaires, à savoir celles qui visent: i) le recrutement et la sélection ; ii) la rémunération ; iii) la révocation ; iv) l'immunité contre les poursuites ; v) l'accès à l'information, y compris aux documents protégés, si nécessaire, ainsi que l'accès à un mécanisme de règlement des différends en cas de mésentente.**

E.2. En ce qui concerne l'harmonisation de la durée des mandats, **il est recommandé que le vérificateur général et le directeur général des élections soient dotés d'un mandat non renouvelable de 10 ans, sous réserve d'une prorogation de six mois en cas d'urgence. Il est recommandé que les autres hauts fonctionnaires soient dotés d'un mandat non renouvelable de 7 ans, sous réserve d'une prorogation de six mois en cas d'urgence.** Des mandats d'une telle durée favorisent l'efficacité et l'indépendance tout en étant conformes aux pratiques exemplaires ailleurs. Les mandats d'une autre durée conférés aux hauts fonctionnaires actuels devraient être respectés. Il est en outre recommandé que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée soient rémunérés au titre du régime de rémunération et d'avantages sociaux des sous-ministres.

E.3 À l'heure actuelle, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée se réunissent rarement en tant que groupe. Étant donné que le présent rapport élève le niveau des résultats escomptés en matière de collaboration et d'appui mutuel, **il est recommandé que des réunions régulières du groupe soient convoquées et présidées par l'un d'eux et que la charge de la convocation et de la présidence alterne annuellement parmi les hauts fonctionnaires.** Cette nouvelle pratique devrait inclure le partage d'information et de pratiques exemplaires dont il a été pris connaissance aux réunions annuelles avec les homologues des autres corps législatifs canadiens. Dans cet esprit, **le président du groupe des hauts fonctionnaires de l'Assemblée devrait rencontrer périodiquement le greffier du Conseil exécutif pour cerner des questions communes et des besoins**

d'information. En outre, il est recommandé qu'une réunion annuelle des sous-ministres et des hauts fonctionnaires de l'Assemblée soit consacrée aux questions et aux intérêts communs. Les résultats de ces séances devraient être communiqués en temps opportun aux députés et aux ministres.

E.4 La création de relations efficaces entre les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et le pouvoir exécutif dépend aussi d'une compréhension et d'un respect mutuels à l'égard du rôle que joue chaque pouvoir. À cette fin, il est recommandé qu'un atelier sur les rouages du gouvernement soit conçu, organisé et présenté — un atelier qui comprend un examen du développement historique de chaque pouvoir, du mode de fonctionnement de chaque pouvoir et des pratiques exemplaires pour travailler ensemble sans compromettre le rôle et l'indépendance de chaque pouvoir. Cet atelier devrait être accessible à ceux et celles dont les responsabilités nécessitent l'interaction avec des hauts fonctionnaires de l'autre pouvoir du gouvernement. Le greffier ou la greffière de l'Assemblée législative et le greffier ou la greffière du Conseil exécutif devraient mener conjointement l'organisation et la présentation de cet atelier.

E.5 Étant donné que, au moment d'assumer leurs fonctions, certains hauts fonctionnaires de l'Assemblée n'ont pas ou presque pas d'expérience au gouvernement, et étant donné qu'il est important que les nouveaux hauts fonctionnaires maîtrisent rapidement les exigences liées à leurs attributions, il est recommandé que le greffier ou la greffière de l'Assemblée législative et le greffier ou la greffière du Conseil exécutif assurent l'établissement et la communication de documents d'information qui comprennent des renseignements sur l'historique et le rôle du corps législatif, les comités de l'Assemblée législative, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et les relations avec le pouvoir exécutif. Les greffiers devraient informer les nouveaux hauts fonctionnaires le plus tôt possible. Dans le même esprit, il est recommandé que chaque haut fonctionnaire de l'Assemblée qui quitte son poste assure une transition harmonieuse pour son remplaçant en établissant un document d'information sur les attributions liées à la charge, les pratiques et les dossiers en cours.

F. Autres recommandations

F.1 Pour ce qui est du défenseur du consommateur en matière d'assurances (DCA), la situation du bureau, qui relève de l'Assemblée législative, est unique au Canada et elle est, à la rigueur, incongrue si on l'envisage strictement dans la perspective d'un système fondé sur le modèle de Westminster, car le titulaire de la charge n'assure aucune surveillance du pouvoir exécutif et la charge ne sert pas de contrepoids à ce pouvoir.

F.2 Un examen des autres organismes dont pourrait relever le DCA, comme le pouvoir exécutif ou une structure réglementaire de l'industrie de l'assurance, n'offre aucun avantage selon les quatre critères principaux de notre examen : efficience, efficacité, indépendance et reddition de comptes.

F.3 Cela dit, il n'y a aucune raison évidente pour laquelle les attributions du DCA, ainsi que les ressources de son bureau, ne pourraient pas être ajoutées efficacement aux attributions de l'ombudsman qui, en réalité, exerce déjà d'autres fonctions en plus de celles que lui confère la *Loi sur l'Ombudsman*. Le changement produirait des gains d'efficience sans nuire à l'efficacité, à la reddition de comptes ou à l'indépendance qui caractérisent les dispositions actuelles en matière de défense du consommateur. Le changement devrait être reporté à la fin du mandat du DCA actuel.

F.4 Par conséquent, il est recommandé que les attributions du défenseur du consommateur en matière d'assurances soient confiées à l'ombudsman à compter du 1^{er} janvier 2015 et que les ressources du bureau du DCA soient transférées en même temps au bureau de l'ombudsman.

F.5 La recommandation F.4, combinée à la recommandation précédente visant à confier à l'ombudsman les attributions liées à l'inscription des lobbyistes et aux conflits d'intérêts, ferait passer de huit à six le nombre de hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

F.6 La situation de la Commission des droits de la personne (CDP), qui est actuellement au ressort du pouvoir exécutif du gouvernement, est semblable à celle des autres commissions du genre au Canada. Le mandat de la commission

touche tous les secteurs du Nouveau-Brunswick, ce qui la distingue du haut fonctionnaire parlementaire traditionnel dont la *raison d'être* est de superviser exclusivement le pouvoir exécutif. Même si la CDP exerce actuellement avec compétence ses activités au sein du pouvoir exécutif, des préoccupations ont été soulevées quant à son indépendance. De fait, nous croyons comprendre que c'est sur de telles préoccupations que repose l'engagement électoral que le gouvernement provincial actuel a pris de transférer la CDP au pouvoir législatif.

F.7 La préoccupation repose sur deux facteurs : i) l'obligation formelle que le ministre responsable de la commission approuve chaque recommandation de la CDP pour la tenue d'une commission d'enquête officielle, et ii) le fait que plusieurs enquêteurs au service de la CDP sont membres d'un syndicat et qu'ils peuvent être appelés à enquêter sur des plaintes relatives à la conduite de membres du même syndicat, ce qui peut, par conséquent, donner l'apparence d'un conflit d'intérêts. La CDP est de l'avis que ces questions peuvent être réglées facilement par des changements relativement mineurs de la loi et des politiques. Le président et la directrice de la CDP ont exprimé leur conviction que, moyennant ces changements, l'efficience, l'efficacité, la reddition de comptes et l'indépendance de la CDP seraient mieux servies en maintenant celle-ci au ressort du pouvoir exécutif. Nous en convenons et croyons que les deux changements répondent efficacement à la préoccupation sur laquelle repose l'engagement électoral. Si ces changements étaient apportés, il n'y aurait aucune raison, surtout vu le contexte financier, de retirer la CDP du pouvoir exécutif. **Il est donc recommandé que i) la *Loi sur les droits de la personne* soit modifiée pour que la Commission des droits de la personne ait le pouvoir exclusif et final de constituer une commission d'enquête, ii) que l'affiliation syndicale des enquêteurs de la CDP soit annulée et, en conséquence de i) et de ii), que la Commission des droits de la personne continue de relever du pouvoir exécutif.**

F.8 À l'heure actuelle, l'arbitrage des différends découlant d'efforts déployés pour avoir accès à des documents que vise la *Loi sur les archives* relève de l'ombudsman. Puisque la disposition vise essentiellement l'accès à des renseignements que détient le gouvernement provincial, il conviendrait davantage de charger le commissaire à l'accès à l'information et à la protection

de la vie privée, plutôt que l'ombudsman, de tels différends. En conséquence, il est recommandé que l'article 10 de la *Loi sur les archives* soit modifié par la substitution, à chaque occurrence du mot «Ombudsman», du terme « commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée ».

G. Conclusion

Tout au long de l'examen des mandats et des activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, nous avons maintenu l'accent sur les quatre principes établis dans le mandat : l'efficience, l'efficacité, la reddition de comptes et l'indépendance. Ces principes ont servi de pierres angulaires de notre travail et ont permis de structurer et de façonner la recherche et l'analyse, ainsi que nos nombreuses entrevues et réunions de groupe avec les parties prenantes et les spécialistes.

Au cours des derniers mois, nous avons interrogé et écouté attentivement les personnes chevronnées qui connaissent bien le domaine. Nous avons examiné la question aussi profondément que nous le pouvions. À la fin de notre enquête, nous avons trouvé qu'il fallait renforcer et mettre à jour le régime, mais qu'il ne fallait pas le restructurer.

Au cours de la formulation des recommandations, aucun principe n'a été privilégié par rapport à un autre. L'objectif était plutôt d'offrir des conseils qui amélioreraient le régime des hauts fonctionnaires de l'Assemblée tout en respectant les quatre principes simultanément.

Par exemple, nous avons jugé imprudent de réduire fortement les dépenses au nom de l'efficience si une telle mesure pouvait compromettre l'efficacité des hauts fonctionnaires lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de surveillance. Toutefois, étant donné que nous avons aussi estimé que le statu quo était inefficace et insoutenable, nous avons recommandé une nouvelle approche pour la gestion des hauts fonctionnaires de l'Assemblée, qui promet de maîtriser les dépenses et d'optimiser l'utilisation des ressources tout en renforçant l'efficacité des hauts fonctionnaires.

De même, nous avons estimé imprudent que l'Assemblée législative s'en remette au pouvoir exécutif pour recruter et sélectionner ses hauts fonctionnaires, ou encore que le gouvernement fixe unilatéralement le budget annuel de l'Assemblée législative. Selon nous, il vaut mieux rehausser l'indépendance et le leadership de l'Assemblée législative dans de tels domaines tout en maintenant le droit du gouvernement de faire connaître ses opinions.

Des principes et des valeurs qui s'opposent ont aussi dicté notre travail visant d'autres questions. Par exemple, il y a eu une question à propos de la limite que les hauts fonctionnaires ne doivent pas dépasser en matière d'accès à des renseignements protégés que détient le pouvoir exécutif. Il y a aussi eu une question concernant la quantité d'attributions qui pourraient être conférées à un seul haut fonctionnaire de l'Assemblée sans que son efficacité soit compromise. Il y a aussi eu la question à propos du niveau et de la sorte de collaboration qu'il peut y avoir entre les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et le pouvoir exécutif sans qu'une telle collaboration fausse le jugement et influe sur les actes des intervenants des deux côtés.

En raison de la démarche adoptée durant notre examen, des parties prenantes trouveront décevantes les réponses à ces questions ainsi qu'à d'autres, et ce, soit parce que les recommandations proposent trop de changements ou pas assez, soit parce que le mauvais équilibre a été établi quant aux questions qui leur étaient particulièrement importantes. Il s'agit de questions sur lesquelles l'opinion des gens honnêtes peut différer. Cependant, notre mandat était de respecter *tous* les principes, de répondre à *toutes* les questions et, ce faisant, de n'accorder un traitement préférentiel à aucun haut fonctionnaire ou aucune institution. Au bout du compte, notre examen sera réussi dans la mesure où il renforcera le travail de *tous* les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et, ensuite, dans la mesure où *tous* les législateurs pourront se servir efficacement des renseignements et des conseils que fournissent les hauts fonctionnaires.

*À la fin de notre enquête,
nous avons trouvé qu'il
fallait renforcer et mettre à
jour le régime, mais qu'il ne
fallait pas le restructurer.*

Annexe A: Mandat

Renouvellement du gouvernement Examen des bureaux de l'Assemblée législative

Confronté à des pressions financières, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est fixé comme objectif de s'assurer de pouvoir fournir de manière durable à la population des services pertinents et abordables. À cette fin, un processus d'examen et de réflexion a été amorcé en mars 2011.

Voici les objectifs de la démarche :

1. améliorer la culture du gouvernement afin de mettre l'accent sur les services essentiels, la reddition de comptes au moyen de mesures du rendement et l'amélioration continue du rendement ;
2. faire participer les parties prenantes pour s'assurer que les services publics de qualité abordable correspondent aux attentes du public ;
3. s'assurer que le gouvernement respecte ses engagements énoncés dans le budget 2011-2012 ;
4. assurer l'orientation de l'élaboration d'un plan triennal pour rétablir l'équilibre budgétaire d'ici à 2014-2015.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick comporte trois pouvoirs indépendants : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le bureau d'examen gouvernemental se charge du renouvellement du pouvoir exécutif du gouvernement sous la direction du Comité du Cabinet sur le renouvellement du gouvernement.

Pour contribuer à la réalisation du but global, des éléments du pouvoir législatif seront également soumis à un examen aux objectifs compatibles. L'examen, qui aboutira à un rapport au Comité d'administration de l'Assemblée législative,

commencera le 1^{er} mai 2011 et durera six mois.

Voici les objectifs de l'examen :

1. s'assurer que les objectifs relatifs aux diverses fonctions des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative sont clairs et pertinents et que ces derniers sont obligés de rendre compte de l'atteinte de ces objectifs. (Note : l'examen ne vise les fonctions qui relèvent du président de l'Assemblée et de la greffière de l'Assemblée législative que dans la mesure où elles peuvent se rapporter aux fonctions d'autres hauts fonctionnaires et à leur soutien.) ;
2. cerner des moyens d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'exercice des fonctions et des activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative ;
3. cerner les fonctions du pouvoir exécutif que le pouvoir législatif pourrait exercer de manière plus efficace et efficiente, le cas échéant ;
4. contribuer à l'atteinte de l'objectif gouvernemental d'élaboration et de mise en oeuvre d'un plan triennal pour rétablir l'équilibre budgétaire d'ici à 2014-2015.

Afin d'atteindre les objectifs en question, l'examen devrait couvrir les aspects suivants :

Description de la situation actuelle : Quels hauts fonctionnaires relèvent de l'Assemblée législative, et quelles sont leurs responsabilités? Quels sont leurs objectifs respectifs? Quelle forme le soutien opérationnel des fonctions prend-il?

- Efficacité. Pourquoi les charges des divers hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative ont-elles été créées? Les objectifs sont-ils atteints? Sinon, pour quelle raison? Existe-t-il des objectifs qui ne sont plus pertinents? Une structure modifiée permettrait-elle de mieux atteindre certains des objectifs?
- Efficience. Quels objectifs demeurent pertinents, et sont-ils atteints avec le plus d'efficience possible? Comment réaliser d'autres gains d'efficience sans gravement compromettre l'efficacité? Quels compromis entre l'efficience et l'efficacité faudrait-il envisager afin d'assurer aux gens du Nouveau-Brunswick une utilisation optimale des ressources?
- Administration et activités. Y a-t-il double emploi dans les activités et l'administration de l'Assemblée législative? Dans quelle mesure serait-il possible de regrouper des bureaux ou des activités de soutien? Quelles différences existe-t-il en ce qui concerne l'organisation des bureaux et du personnel (le nombre, la rémunération et les avantages, les pouvoirs, et ainsi de suite)? Là où de telles différences existent, ont-elles une raison d'être, ou faudrait-il une plus grande cohérence?
- Place au sein de l'appareil gouvernemental :
 - Y a-t-il des fonctions qui relèvent du pouvoir législatif du gouvernement qui seraient mieux adaptées au pouvoir exécutif ou au secteur privé? Si oui, quelles sont les répercussions sur les politiques, les activités et les ressources, du transfert de ces fonctions du pouvoir législatif? Y a-t-il des fonctions du pouvoir législatif qui ne sont pas du tout nécessaires? Pourquoi? Quelles sont les répercussions?
 - Y a-t-il des fonctions du pouvoir exécutif du gouvernement qui seraient mieux adaptées au pouvoir législatif? Si oui, quelles sont les répercussions en matière de politiques, d'activités et de ressources du transfert de ces fonctions du pouvoir exécutif au pouvoir législatif?

- Reddition de comptes : Comment les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative sont-ils actuellement tenus de rendre compte de la réalisation de leurs rôles et de leurs responsabilités? Les mécanismes de reddition de comptes sont-ils efficaces? Comment améliorer la reddition de comptes? Quelles sont les répercussions sur les ressources d'une reddition de comptes améliorée?
- Budget. Quels sont les procédés de calcul des budgets affectés aux fonctions de l'Assemblée législative? Ces procédés sont-ils efficaces? Quels procédés budgétaires pourraient être adoptés pour maintenir un juste équilibre entre les besoins fonctionnels des hauts fonctionnaires et les impératifs financiers de la province?

L'examen sera mené sous la direction de M. Bernard Richard. M. Richard disposera d'un budget établi pour l'examen par la greffière de l'Assemblée législative et approuvé par le Comité d'administration de l'Assemblée législative. Les ressources pour la réalisation de l'examen seront fournies à même le budget de l'Assemblée législative.

Un rapport final devra être soumis au Comité d'administration de l'Assemblée législative au plus tard le 31 octobre 2011. Le rapport doit inclure une description et une analyse de la situation actuelle et des recommandations visant l'atteinte des objectifs de l'examen.

Annexe B: Résumé des recommandations

Recommandation générale

1. Qu'aucun nouveau poste de haut fonctionnaire de l'Assemblée ne soit créé jusqu'à ce que la situation financière du Nouveau-Brunswick s'améliore de façon importante et durable.

Recommandations relatives à l'indépendance des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

2. Que l'Assemblée législative assume le rôle directeur dans le recrutement et la sélection de ses hauts fonctionnaires.

3. Qu'aucun haut fonctionnaire de l'Assemblée ne soit nommé sans l'adoption d'une motion de l'Assemblée législative approuvant la nomination proposée.

4. Que soient apportées les modifications législatives nécessaires afin que la nomination des hauts fonctionnaires de l'Assemblée relève clairement de l'Assemblée législative.

5. Que le Comité d'administration de l'Assemblée législative (CAAL) renforce son processus annuel d'élaboration du budget en questionnant les hauts fonctionnaires de l'Assemblée à propos de leurs prévisions budgétaires et que les sommes recommandées par le CAAL soient incluses sans révision dans le budget annuel que dépose le ministre des Finances.

6. Que le CAAL tienne compte, en préparant ses prévisions budgétaires annuelles, des lignes directrices en matière de finances que suit le pouvoir exécutif.

Recommandations relatives à la reddition de comptes des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

7. Que le Comité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée (CHFA) exige que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée comparaissent au moins une fois par année pour répondre à des questions sur les rapports qu'ils ont déposés.

8. Que le CHFA demande régulièrement à chaque haut fonctionnaire de faire des observations sur la pertinence de sa loi habilitante, la suffisance de ses ressources, la collaboration avec les autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée et les pratiques exemplaires de ses homologues ailleurs au Canada.

9. Que le CHFA charge chaque haut fonctionnaire d'élaborer des mesures du rendement qui permettent un suivi et un état annuel.

10. Qu'aucun haut fonctionnaire de l'Assemblée n'ait le pouvoir ou l'obligation de mener un examen ou une vérification visant un autre haut fonctionnaire ou un programme de l'Assemblée législative sans la participation d'un tiers indépendant et qualifié choisi par le président de la Chambre avec l'approbation du CAAL.

11. Que les plaintes de la population au sujet des hauts fonctionnaires de l'Assemblée soient adressées au président de la Chambre, qui, en consultation avec le greffier de l'Assemblée législative, devrait enquêter sur la plainte et rendre son avis au CAAL. Une fois la plainte traitée, le président de la Chambre devrait communiquer à la partie plaignante sa décision en l'espèce.

Recommandations relatives à l'efficacité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

12. Que le greffier de l'Assemblée législative soit officiellement chargé de l'administration des comptes pour l'Assemblée législative.

13. Que le greffier de l'Assemblée législative s'occupe de la gestion et de

l'administration des hauts fonctionnaires de l'Assemblée en tant que groupe.

14. Que les hauts fonctionnaires partagent des locaux le plus tôt possible.

15. Que les services administratifs et autres soient fournis aux hauts fonctionnaires de l'Assemblée soit à l'interne soit par des tierces parties liées par des ententes protégeant l'indépendance et les privilèges de l'Assemblée législative et de ses hauts fonctionnaires.

16. Que soit attribué à l'ombudsman le mandat d'appliquer les lois suivantes : *Loi sur l'Ombudsman; Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public; Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif; Loi sur les conflits d'intérêts; Loi sur l'inscription des lobbyistes.*

17. Que la greffière de l'Assemblée législative travaille étroitement avec la sous-ministre de l'Approvisionnement et des Services à l'élaboration et à la mise en oeuvre, dans les meilleurs délais, d'un plan financièrement avantageux de regroupement d'un nombre maximal de hauts fonctionnaires.

18. Que le greffier ou la greffière de l'Assemblée législative ait la responsabilité permanente de recommander des moyens de maximiser l'attribution de mandats à l'un ou l'autre des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

19. Que l'Assemblée législative rédige et approuve une seule loi visant la création des postes, l'établissement des mandats et la répartition des ressources des hauts fonctionnaires de l'Assemblée.

Recommandations relatives à l'efficacité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

20. Que les dispositions portant sur l'efficacité soient harmonisées pour l'ensemble des hauts fonctionnaires, à savoir celles qui visent : i) le recrutement et la sélection; ii) la rémunération au titre du régime de rémunération et d'avantages sociaux des sous-ministres; iii) la révocation; iv) l'immunité

contre les poursuites ; v) l'accès à l'information, y compris aux documents protégés, si c'est justifié, ainsi que l'accès à un mécanisme de règlement des différends en cas de mésentente.

21. Que le vérificateur général et le directeur général des élections soient dotés d'un mandat non renouvelable de 10 ans, sous réserve d'une prorogation de six mois en cas d'urgence.

22. Que les autres hauts fonctionnaires soient dotés d'un mandat non renouvelable de 7 ans, sous réserve d'une prorogation de six mois en cas d'urgence.

23. Que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée tiennent régulièrement des séances de travail, dont la présidence alterne annuellement.

24. Que le président du groupe des hauts fonctionnaires de l'Assemblée rencontre périodiquement le greffier du Conseil exécutif pour cerner les questions communes et des besoins d'information.

25. Que se tienne une réunion annuelle des sous-ministres et des hauts fonctionnaires de l'Assemblée consacrée aux questions et aux intérêts communs.

26. Qu'un atelier sur les rouages du gouvernement soit conçu, organisé et présenté à ceux et celles dont les responsabilités nécessitent l'interaction avec des hauts fonctionnaires de l'autre pouvoir.

27. Que le greffier ou la greffière de l'Assemblée législative et le greffier ou la greffière du Conseil exécutif mènent conjointement l'organisation et la présentation de l'atelier.

28. Que le greffier ou la greffière de l'Assemblée législative et le greffier ou la greffière du Conseil exécutif assurent l'établissement et la communication de documents d'information pour les nouveaux hauts fonctionnaires de l'Assemblée et que chaque haut fonctionnaire qui quitte son poste assure une

transition harmonieuse pour son remplaçant en établissant un document d'information sur les attributions liées à la charge, les pratiques et les dossiers en cours.

Autres recommandations

29. Que, à la fin du mandat du défenseur du consommateur en matière d'assurances, ses attributions et les ressources de son bureau soient transférées au bureau de l'ombudsman.

30. Que la *Loi sur les droits de la personne* soit modifiée pour que la Commission des droits de la personne ait le pouvoir exclusif et final de constituer une commission d'enquête.

31. Que l'affiliation syndicale des enquêteurs de la Commission des droits de la personne soit annulée.

32. Que, en conséquence des recommandations 30 et 31, la Commission des droits de la personne continue de relever du pouvoir exécutif.

33. Que l'article 10 de la *Loi sur les archives* soit modifié par la substitution, à chaque occurrence du mot « Ombudsman », du terme « commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée ».

Annexe C: Participants à la table ronde du 15 septembre 2011

Austin, Kris Chef de l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick	Dickinson, Randy Président, Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick
Bateman, Thomas Professeur de sciences politiques, St. Thomas University	Forestell, Donald J. Greffier adjoint de la Chambre et greffier principal aux comités, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick
Bertrand, Anne Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick	Franks, C.E.S. (Ned) Professeur émérite d'études politiques, Queen's University
Carrière, Greg Directeur adjoint de la recherche et des communications, Bureau de l'opposition officielle, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick	Fraser, Bill Leader parlementaire de l'opposition officielle, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick
Carrier, Michel Commissaire aux langues officielles, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick	Godin, Ronald Défenseur du consommateur en matière d'assurances, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick
Catalli Sonier, Loredana Greffière de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	Hyson, Stewart Professeur de sciences politiques, UNBSJ

James, Byron Greffier du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil exécutif, Province du Nouveau-Brunswick	Tremblay, Marshall Représentant du Nouveau Parti démocratique du Nouveau-Brunswick
Levert, François Ombudsman par intérim, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	Urquhart, Carl Vice-président de la Chambre, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
MacPherson, Kim Vérificatrice générale, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	Wagner, Judy Coordonnatrice législative, Bureau du Conseil exécutif, Province du Nouveau-Brunswick
Quinn, Michael Directeur général des élections et contrôleur du financement politique, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	Whalen, Chris Défenseur des enfants et de la jeunesse par intérim Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
Ryan, l'hon. Patrick Commissaire aux conflits d'intérêts, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	Wild, Joe Secrétaire adjoint du Cabinet, Bureau du Conseil privé, gouvernement du Canada
Smith, Stephen Adjoint spécial, Cabinet du premier ministre, Province du Nouveau-Brunswick	Wolters, Peter Directeur des Finances et des ressources humaines, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
Stewart, Jake Président du Comité permanent des hauts fonctionnaires de l'Assemblée, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	

Annexe D : Sources de renseignements et de conseils

Sous-ministres du Nouveau-Brunswick

Caron, Denis	Société de développement régional
Castonguay, Jean	Transports
Doucet, Édith	Développement social
Doucet, Roger	Éducation
Dupuis, Jean-Marc	Agriculture, Aquaculture et Pêches
Durelle, Brian	Bureau des ressources humaines
Ferguson, Michael	Finances
Fowlie, Darell	Cabinet du premier ministre (Communications)
Francis, Patrick	Secrétariat des affaires autochtones
Haines, Perry	Environnement
Holt, Douglas	Énergie
James, Byron	Bureau du Conseil exécutif (greffier)
Keating, Judith	Justice
Lemon, Louise	Approvisionnement et Services
Lepage, Phil	Ressources naturelles
Lévesque, Bill	Entreprises Nouveau-Brunswick
Levesque-Finn, Sylvie	Gouvernements locaux Services Nouveau-Brunswick
Lutes, Greg	Bureau du Conseil exécutif (Politiques et priorités)
MacKay, Carolyn	Tourisme et Parcs Mieux-être, Culture et Sport
MacLeod, Robert	Investir N.-B.
McCready, Dallas	Conseil exécutif (Initiatives stratégiques)
McLeod MacKnight, Wendy	Éducation et Développement de la petite enfance
Porter, Tim	Communications Nouveau-Brunswick
Wilson, Dale	Sécurité publique

Liste des parties prenantes consultées

Fonctionnaires parlementaires

Catalli Sonier, Loredana Greffière de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick	McNeil, W.J. David Greffier de l'Assemblée législative de l'Alberta
Chaychuk, Patricia Greffière de l'Assemblée législative du Manitoba	Painchaud, Marc Directeur du secrétariat du Bureau, Assemblée nationale du Québec
Deller, Deborah Greffière de l'Assemblée législative de l'Ontario	Proudfoot, Lorna Colégiste et conseillère parlementaire, Chambre d'assemblée de Terre- Neuve-et-Labrador
Ferguson, Neil Greffier, Chambre d'assemblée de la Nouvelle- Écosse	Schofield, Josie Gestionnaire, Services de recherche des comités, Assemblée législative de la Colombie- Britannique
Lang, Iris Greffière adjointe, Assemblée législative de la Saskatchewan	Sourial, Susan Attachée de recherche des comités, Assemblée législative de la Colombie- Britannique
MacKay, Charles Greffier de l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard	Wolters, Peter Directeur des finances et des ressources humaines, Assemblée législative du Nouveau- Brunswick
MacKenzie, William Greffier de la Chambre d'Assemblée de Terre-Neuve-et-Labrador	

Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Ferguson, Michael Sous-ministre ministère des Finances	Peters, Jill Directrice, Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick
James, Byron Greffier du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil exécutif	Seymour, Andrea Chef des opérations, Agence des services internes du Nouveau-Brunswick
Lemon, Louise Sous-ministre, ministère de l'Approvisionnement et des Services	Wagner, Judy Coordonnatrice législative, Bureau du Conseil exécutif
Lynch, Gary Directeur exécutif, gestion des installations, ministère de l'Approvisionnement et des Services	

Hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

Bertrand, Anne Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée	MacPherson, Kim Vérificatrice générale
Carrier, Michel Commissaire aux langues officielles	Quinn, Michael Directeur général des élections et contrôleur du financement politique
Godin, Ronald Défenseur du consommateur en matière d'assurances	Ryan, l'hon. Patrick Commissaire aux conflits d'intérêts
Levert, François Ombudsman par intérim	Whalen, Chris Défenseur des enfants et de la jeunesse par intérim

Gouvernement du Canada

Bhusari, Maya Agente du Bureau du Conseil privé, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé	Misener, Steven Directeur, Rémunération et Développement du leadership, Personnel supérieur, Bureau du Conseil privé
Boyd, Eileen Secrétaire adjointe du Cabinet, Personnel supérieur, Bureau du Conseil privé	Wild, Joe Secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé

Autres

Dickinson, Randy Président, Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick	Hicks, Ron Président, comité d'examen des hauts fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique
Franks, C.E.S. (Ned) Professeur émérite d'études politiques, Queen's University	Lagassé, Jeannine Directrice administrative, Bureau du Conseil exécutif, gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Gurnham, Peter W. Président, Commission des services publics et d'examen de la Nouvelle-Écosse	Savoie, Donald J. Titulaire de la chaire de recherche du Canada en administration publique et gouvernance, Université de Moncton
Hamilton, Irene Ombudsman Assemblée législative du Manitoba	

Annexe E: Comparaisons entre les corps législatifs

Terre-Neuve-et-Labrador

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	1 204 400 \$
Défenseur des enfants et de la jeunesse	1 332 200 \$
Directeur général des élections et commissaire des normes législatives	5 691 600 \$
Représentant des citoyens	843 500 \$
Vérificateur général	3 602 700 \$
Total : 5	12 674 400 \$

[Source: *Budget principal* 2011-2012, p. 102-106.

<<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2011/estimates/estimates2011.pdf>>]

Nouvelle-Écosse

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire aux conflits d'intérêts	s.o.* [voir note]
Élections Nouvelle-Écosse	3 297 000 \$
Ombudsman	1 598 000 \$
Vérificateur général	3 550 000 \$
Total : 4	8 445 000 \$

* Aucune prévision budgétaire distincte n'est établie pour le commissaire aux conflits d'intérêts ; l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse fournit tous les services

[Source: *Estimates and Supplementary Detail*, 2011-2012, pp. 20.6, 20.34 et 20.35.

<http://gov.ns.ca/finance/en/home/budget/budgetdocuments/2011_2013.aspx>]

Île-du-Prince-Édouard

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire aux conflits d'intérêts	43 500 \$
Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée	108 300 \$
Directeur général des élections	1 451 500 \$
Vérificateur général	1 707 100 \$
Total : 4	3 310 400 \$

[Source: *Estimates 2011-2012*, p. 153 et 157.

<<http://www.gov.pe.ca/budget/2011/estimates.pdf>>]

Nouveau-Brunswick

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée	540 000 \$
Commissaire aux conflits d'intérêts	143 000 \$
Commissaire aux langues officielles	493 000 \$
Défenseur des enfants et de la jeunesse et ombudsman*	1 654 000 \$ [voir note]
Défenseur du consommateur en matière d'assurances	459 000 \$
Directeur général des élections et contrôleur du financement politique	2 183 000 \$
Vérificateur général	1 845 000 \$
Total : 7	7 317 000 \$

*Le défenseur des enfants et de la jeunesse et l'ombudsman sont deux charges distinctes, mais elles partagent le budget de 1 654 000 \$, ainsi que des locaux et des ressources.

[Source: *Budget principal 2011-2012*, p.101 et 103.

<<http://www.gnb.ca/0160/budget/buddoc2011/ME2011-12.pdf>>]

Québec

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire à l'éthique et à la déontologie	1 119 700 \$
Commissaire au lobbying	3 024 100 \$
Directeur général des élections	32 452 800 \$
Protecteur du citoyen	14 400 100 \$
Vérificateur général	26 488 700 \$
Total : 5	77 485 400 \$

[Source: *Budget de dépenses 2011-2012 : Volume 1*, p. 47.

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/11-12/Volume_1_FR.pdf>]

Ontario

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire à l'intégrité	2 256 000 \$
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	14 948 200 \$
Commissaire à l'environnement	3 697 700 \$
Directeur général des élections	11 220 900 \$
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes	7 245 900 \$
Ombudsman	10 782 400 \$
Vérificateur général*	16 224 100 \$
Total : 7	66 375 200 \$

[Source: *Budget des dépenses 2011-2012*, p. 6.

<<http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/estimates/2011-12/volume2/OLA.pdf>>

*Source : <<http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/estimates/2011-12/volume2/OAG.pdf>>]

Manitoba

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire aux conflits d'intérêts*	61 300 \$
Directeur général des élections	1 497 000 \$
Ombudsman**	3 042 000 \$ [voir note]
Protecteur des enfants	2 864 000 \$
Vérificateur général	6 489 000 \$
Total : 5	13 953 300 \$

[Source: *Budget des dépenses et des recettes 2011*, p.25.

<http://www.gov.mb.ca/finance/budget11/papers/r_and_e.fr.pdf>]

* Le Manitoba a un commissaire aux conflits d'intérêts qui exerce ses fonctions à temps partiel ; la base salariale est de 40 000 \$ et la base de fonctionnement est de 21 300 \$. (Source : Patricia Chaychuk, greffière de l'Assemblée législative du Manitoba).

** Note : L'ombudsman est chargé de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Saskatchewan

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire à la protection de l'information et de la vie privée	1 114 000 \$
Commissaire aux conflits d'intérêts	145 000 \$
Défenseur des enfants	1 833 000 \$
Directeur général des élections	14 284 000 \$
Ombudsman	2 982 000 \$
Vérificateur général	8 134 000 \$
Total : 6	28 492 000 \$

[Source: *2011-12 Estimates*, p. 13 et p. 143-158.

<www.finance.gov.sk.ca/budget2011-12>]

Alberta

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Commissaire à l'éthique	885 000 \$
Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée	5 669 000 \$
Directeur général des élections	24 820 000 \$
Ombudsman	2 885 000 \$
Vérificateur général	22 715 000 \$
Total : 5	56 974 000 \$

[Source: *2011-12 Offices of the Legislative Assembly Estimates*, p. 9-28.

<<http://www.finance.alberta.ca/publications/budget/estimates/est2011/legislative-assembly.pdf>>]

Colombie-Britannique

Bureaux des hauts fonctionnaires	Prévisions budgétaires 2011-2012
Représentant des enfants et des jeunes	7 317 000 \$
Commissaire aux conflits d'intérêts	480 000 \$
Commissaire aux plaintes contre la police	2 796 000 \$
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	4 906 000 \$
Commissaire au mérite	1 062 000 \$
Élections BC	8 134 000 \$
Ombudsperson	5 372 000 \$
Vérificateur général	15 752 000 \$
Total : 8	45 819 000 \$

[Source: *Estimates Fiscal Year Ending March 31, 2012*. p. 17.

<http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2011/estimates/2011_Estimates.pdf>]

Annexe F: Questions posées aux hauts fonctionnaires de l'Assemblée

Enjeux et questions soulevés auprès des hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick

A. Pertinence de la loi

- Que diriez-vous de la pertinence de la loi qui régit votre charge? Des dispositions devraient-elles être explicitées ou autrement modifiées?
- Y a-t-il des chevauchements ou un double emploi entre votre charge et celle d'autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée?
- Serait-il possible d'accroître l'efficacité ou l'efficience de votre bureau en modifiant légèrement les attributions ou en les redistribuant entre les hauts fonctionnaires de l'Assemblée?
- Parmi vos homologues ailleurs au Canada, certains sont-ils régis par une loi mieux adaptée? En quoi cette loi est-elle supérieure?

B. Suffisance et utilisation des ressources

- Pouvez-vous satisfaire les obligations de votre loi habilitante avec les ressources actuellement affectées?
- Quelles obligations, le cas échéant, ne sont pas complètement satisfaites? Quelles ressources additionnelles sont nécessaires pour remplir les obligations?
- Si les ressources étaient réduites, quelle perte de fonction serait la moins nuisible?
- Y a-t-il moyen de partager des ressources avec d'autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée de sorte à améliorer l'efficience sans réduire votre efficacité ou diminuer votre indépendance?
- À votre connaissance, y a-t-il d'autres corps législatifs au Canada qui ont des modalités supérieures de prestation des services administratifs et professionnels?

C. Nature de vos relations avec les parties prenantes

Veillez décrire la nature de vos relations avec :

- le public ;
- le Comité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée ;
- les autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée ;
- le pouvoir exécutif ;
- les médias ;
- les homologues d'autres corps législatifs.

Pour ce qui est de telles relations, quelles ont été, jusqu'à maintenant, les expériences les plus importantes et instructives que vous ayez eues, et quelles leçons (relatives à l'efficacité) qui ont été tirées devraient être communiquées à d'autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée et à vos successeurs?

D. Rendement et procédés des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

- Comment votre bureau et vous rendez-vous des comptes, et à qui?
- Comment assurez-vous la transparence de vos activités et de celles de votre bureau?
- Comment votre bureau et vous mesurez-vous ou décrivez-vous le rendement?
- Pour ce qui est de la reddition de comptes, de la transparence et des paramètres, avez-vous relevé et adopté des pratiques d'autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée du Nouveau-Brunswick ou d'homologues d'autres corps législatifs?

E. Recrutement et préalables à l'entrée en fonction

- Quel a été le procédé d'évaluation avant votre nomination en tant que haut fonctionnaire de l'Assemblée et comment ce procédé peut-il être amélioré?
- Maintenant que vous connaissez très bien les exigences de votre poste,

comment décrieriez-vous la formation, les compétences et le tempérament qu'il exige?

- Comment votre formation et votre expérience vous ont-elles préparé à assumer les fonctions de votre charge?
- Avez-vous fait un stage d'orientation et de préparation et reçu des documents d'information en préambule à votre entrée en fonction?
- Comment pourraient être améliorés le perfectionnement professionnel continu et l'orientation des hauts fonctionnaires de l'Assemblée et de leur personnel?

Annexe G: Questions posées aux dirigeants du pouvoir exécutif

Enjeux et questions soulevés auprès des dirigeants du pouvoir exécutif concernant les hauts fonctionnaires de l'Assemblée

A. Opinions sur le mandat (aux termes de la loi) des divers hauts fonctionnaires de l'Assemblée

- Le mandat des hauts fonctionnaires prévu par la loi est-il clair?
- Le mandat des hauts fonctionnaires prévu par la loi est-il approprié?
- Les dispositions législatives régissant les demandes de renseignements, les enquêtes, les vérifications et la reddition de comptes par les hauts fonctionnaires sont-elles bien adaptées aux mandats que confère actuellement la loi?
- Faut-il éclaircir ou modifier d'une autre manière un ou plusieurs de ces mandats? Si oui, veuillez exposer les raisons.

B. État des relations de votre ministère avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée

- Quels hauts fonctionnaires de l'Assemblée interagissent le plus souvent avec votre ministère?
- Qualifieriez-vous ces échanges de routiniers, de cordiaux, de parfois difficiles ou les décririez-vous autrement?
- Si les relations sont harmonieuses, quelle en est la raison, à votre avis?
- Si les relations sont difficiles, quelle en est la raison, à votre avis?

C. Compréhension du rôle que jouent les hauts fonctionnaires de l'Assemblée

- Comprenez-vous, et les fonctionnaires de votre ministère qui interagissent souvent avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée comprennent-ils, l'historique et le cadre législatif qui sous-tendent la création de telles charges et les activités des titulaires?

- À votre avis, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et leur personnel comprennent-ils l'historique et le cadre législatif qui sous-tendent leur charge?
- Si la réponse à l'une ou à l'autre des deux dernières questions est négative, serait-il rentable de prendre des mesures correctrices en vue de combler ces lacunes en matière de compréhension?

D. Perception de la valeur du rôle que jouent les hauts fonctionnaires de l'Assemblée

- À votre avis, le rôle que jouent les hauts fonctionnaires de l'Assemblée aide-t-il les députés à demander des comptes au gouvernement et à exercer leurs autres fonctions parlementaires?
- À votre avis, le rôle que jouent les hauts fonctionnaires de l'Assemblée aide-t-il le pouvoir exécutif à respecter la primauté du droit et à utiliser les ressources qui lui sont affectées de manière plus efficace et efficiente qu'il le ferait autrement?
- À votre avis, les observations publiques des hauts fonctionnaires de l'Assemblée et leurs rapports publics favorisent-ils la transparence et la franchise au sein de l'appareil gouvernemental, et ces observations et rapports aident-ils les médias et le grand public à comprendre les rouages du gouvernement?

E. Perception de la nature des relations entre les hauts fonctionnaires de l'Assemblée et leurs parties prenantes

Compte tenu de votre interaction avec les divers hauts fonctionnaires de l'Assemblée, comment décririez-vous leurs relations avec

- les autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée?
- leurs superviseurs parlementaires?
- le public?
- les médias?
- le pouvoir exécutif?

F. Façons d'améliorer le mandat et les activités des hauts fonctionnaires de l'Assemblée

À votre avis, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée ont-ils la possibilité d'accroître l'efficacité de leurs activités

- par la mise en commun des ressources?
- par une coordination accrue de leur travail?
- par la clarification ou la réaffectation des responsabilités?
- par la réduction de leur nombre?
- par le recours à un système de mesure? Si oui, lequel?

À votre avis, faudrait-il que les hauts fonctionnaires de l'Assemblée modifient le ton, le volume ou la fréquence de leurs échanges avec le pouvoir exécutif? Si oui, veuillez donner des précisions.

G. Moyens pour le pouvoir exécutif d'être plus efficace et plus constructif dans ses relations avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée

- À votre avis, serait-il justifié et utile de modifier la façon dont votre ministère accueille habituellement les demandes de renseignements, les enquêtes et les vérifications de la part des hauts fonctionnaires de l'Assemblée? Veuillez expliquer votre réponse, qu'elle soit affirmative ou négative.
- Combien de temps et de ressources sont habituellement consacrés à la gestion de l'interaction de votre ministère avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée? Y a-t-il des moyens de mieux gérer ces échanges?
- Jusqu'à quel point l'accès à des renseignements confidentiels ou protégés pose-t-il problème dans vos relations avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée? Y a-t-il des moyens de résoudre les divergences d'opinion quant à l'accès aux renseignements confidentiels?

Annexe H: Questions posées à d'autres corps législatifs

1. Combien de hauts fonctionnaires parlementaires avez-vous, et quels sont leurs titres?
2. Dans quelle mesure les hauts fonctionnaires partagent-ils des ressources, surtout en ce qui concerne les services de guichet et d'arrière-guichet? Ces services leur sont-ils fournis par l'Assemblée législative ou par le pouvoir exécutif?
3. Comment le budget annuel de chaque haut fonctionnaire est-il déterminé?
4. À quelle fréquence les hauts fonctionnaires comparaissent-ils individuellement devant des comités de votre corps législatif?
5. Des mesures du rendement sont-elles appliquées aux hauts fonctionnaires parlementaires de votre collectivité territoriale?
6. En ce qui concerne les hauts fonctionnaires, quelles sont les pratiques de recrutement (officielles ou officieuses), quelle est la cohérence des méthodes de nomination (participation du corps législatif ou non) et quelle est la cohérence des mandats (durée et dispositions relatives au renouvellement)?
7. Les dispositions relatives à l'accès des hauts fonctionnaires à l'information, surtout aux renseignements qui peuvent être considérés comme protégés (les documents du Cabinet et ceux auxquels s'applique le secret professionnel de l'avocat) posent-elles problème?
8. Votre collectivité territoriale a-t-elle mené un examen comparable de ses hauts fonctionnaires, et, si oui, pourriez-vous nous en faire part?

Bibliographie

- BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*, Londres, C.A. Watts, 1964.
- BELL, Jeffrey Graham. « Les agents du Parlement : un nouveau pouvoir? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, n°1, printemps 2006, p. 13–21.
- British Columbia Development Corporation c. Friedmann (Ombudsman)*, [1984] 2 R.C.S. 447.
- CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. « Les limites constitutionnelles du privilège », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd., 2009.
- CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Rapport sur les activités du directeur parlementaire du budget au sein de la bibliothèque du parlement : Rapport du Comité permanent de la Bibliothèque du Parlement*, juin 2009.
- CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, 2007.
- CHILIBECK, John. « Province's AA-credit rating unchanged », *Telegraph Journal*, le 11 août 2011, p. A1.
- FRANKS, C.E.S. *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- FRASER, Sheila. *Servir le Parlement au fil d'une décennie de changement*, Bureau du vérificateur général du Canada, 2011.
- GAY, Oonagh, et Barry WINETROBE, éd. *Parliament's Watchdogs: At the Crossroads*, [s.l.], UK Study of Parliament Group, 2008.

GILMORE, Alan. « The Accounting Officer : What are Canadians Getting? », *FMI Journal*, vol. 18, n° 1, automne 2006, p. 20–23.

HICKS, Ron. *An Auditor General Who is Both Independent and Accountable : Working Effectively within Alberta's Westminster Model Democracy*, bulletin de renseignements n° 136, University of Alberta, Western Centre for Economic Research, mars 2010.

MADISON, James. *The Federalist Papers: A Penn State Electronic Classics Series Publication*, Pennsylvania State University, 2001, n°s 10 et 51, [En ligne]. <<http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>>

REYNOLDS, Robert. « Le privilège parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 25, n° 4, hiver 2002.

SAVOIE, Donald. *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.

SAVOIE, Donald. *Power : Where Is It?*, Montréal, McGill–Queen's University Press, 2010.

THOMAS, Paul G. « *La confiance et le rôle des organismes parlementaires indépendants* » : Document préparé pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public par Paul Thomas, département d'études politiques de l'Université du Manitoba, 2010, [En ligne]. <http://psic-ispc.gc.ca/quicklinks_liensrapides/pres_thomas-eng.aspx>

THOMAS, Paul G. « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Administration publique canadienne*, vol. 46, n° 3, 2003, p. 287–314.