



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

Conformément à l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Après étude du rapport de la vérificatrice générale du Canada sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, le Comité permanent des comptes publics a convenu de déposer le rapport suivant :

Les organismes parlementaires jouent un rôle dans le renforcement des valeurs les plus profondes de la fonction publique : respect de l'autorité des titulaires de charge publique élus; respect de la Constitution; respect de la règle de droit et des institutions parlementaires et juridiques¹.

I. INTRODUCTION

En mars et en mai 2003, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes s'est réuni pour examiner le budget principal des dépenses et le budget supplémentaire des dépenses du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

Par suite de cet examen et des réunions ultérieures sur des questions connexes, le Comité a signalé à la Chambre des communes qu'il avait perdu confiance dans le commissaire à la protection de la vie privée de l'époque, M. George Radwanski, parce qu'il « [n'était] plus capable [...] de croire que l'information fournie par [M. Radwanski] sur ses activités puisse être jugée exacte et complète ». Se disant préoccupé par les pratiques financières du Commissariat, le Comité a demandé que la vérificatrice générale du Canada mène une vérification approfondie de ces pratiques². La vérificatrice générale a

¹ Centre canadien de gestion, *Relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique : un nouveau regard* <http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications>.

² Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, 4^e rapport, déposé, 13 juin 2003.

acquiescé à cette demande, indiquant dans une lettre au président du Comité qu'elle soumettrait un rapport spécial à la Chambre des communes avant la fin de septembre 2003³.

Pendant l'été 2003, le Bureau du vérificateur général a effectué une vérification approfondie du Commissariat à la protection de la vie privée avec le soutien total et l'entière coopération du commissaire par intérim, M. Robert Marleau, et du personnel du Commissariat. Le 30 septembre 2003, la vérificatrice générale a rempli sa promesse en présentant son *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada* au Président de la Chambre des communes.

En vertu de l'article 108(1)g) du Règlement de la Chambre des communes, tous les rapports du vérificateur général sont automatiquement renvoyés au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Par conséquent, dès sa présentation, le rapport spécial a été envoyé à ce comité.

Dans certains domaines, la jonction entre les citoyens canadiens, leur gouvernement et l'administration à son service est d'une importance telle que le Parlement a désigné des agents indépendants pour exercer une surveillance et pour lui signaler directement les problèmes relevés. Ces agents sont appelés les hauts fonctionnaires du Parlement, et ils exercent des fonctions cruciales pour l'intégrité de notre système démocratique. Ainsi, le directeur général des élections veille à ce que le système électoral soit juste et impartial, le commissaire aux langues officielles protège le statut des deux langues officielles, le vérificateur général vérifie la justesse des états financiers du gouvernement et le commissaire à l'information garantit la transparence raisonnable de l'information que détiennent les organismes gouvernementaux.

Le cinquième haut fonctionnaire du Parlement, le commissaire à la protection de la vie privée, veille à ce que les renseignements confidentiels sur nos vies personnelles soient bien protégés contre la divulgation et les abus. À l'heure où les problèmes comme le vol d'identité et la multiplication des moyens d'accès aux renseignements personnels deviennent de plus en plus préoccupants, l'intégrité, l'autonomie et la compétence de ce haut fonctionnaire du Parlement revêtent une importance jamais vue auparavant.

En raison du rôle capital de ce haut fonctionnaire du Parlement, et des autres, le Comité permanent des comptes publics a décidé d'étudier le rapport spécial produit par la vérificatrice générale. À cette fin, il a rencontré la vérificatrice générale, Mme Sheila Fraser, et le commissaire à la protection de la vie privée par intérim, M. Robert Marleau, le 2 octobre 2003. M. Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint, et Mme Kathryn Elliott, directrice principale des Opérations de vérification, accompagnaient Mme Fraser. Le 9 octobre 2003, le Comité a rencontré M. Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique. Mme Andrée Dubois (vice-présidente, Direction générale des recours),

³ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, 5^e rapport (*Questions relatives au Bureau du commissaire à la vie privée*), juin 2003, annexe 10.

M. Greg Gauld (vice-président, Direction générale de la politique et de la responsabilisation en matière de mérite) et M. Michael Corber (directeur, Gestion de l'information et Revue) de la Commission de la fonction publique ont comparu avec M. Serson. Mme Fraser et Mme Elliott étaient aussi présentes à cette séance. Une troisième séance a eu lieu le 23 octobre 2003. M. Jim Judd (secrétaire du Secrétariat du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada) a représenté le Secrétariat du Conseil du Trésor. Mme Michelle Chartrand (sous-secrétaire du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux) et M. Wayne McCutcheon (directeur général, Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux) ont comparu au nom du Bureau du Conseil privé. M. John M. Reid, commissaire à l'information du Canada, a lui aussi comparu comme témoin. Mme Fraser s'est également présentée, accompagnée de M. Bruce Sloan (directeur principal des Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada).

II. CONTEXTE

La vérificatrice générale a constaté que l'ancien commissaire à la protection de la vie privée « avait manqué à ses responsabilités » et que, sous sa direction, les règles et même les normes minimales de conduite acceptable ont été bafouées et transgressées couramment et de manière flagrante. Ces faits sont maintenant bien connus et, à part une exception notable, acceptés par tous.

Des mesures correctives sont maintenant mises en place à la suite du départ de M. Radwanski. Le Comité tient particulièrement à souligner la réaction positive du commissaire à la protection de la vie privée par intérim, M. Robert Marleau, aux recommandations de la vérificatrice générale. Le Comité souscrit entièrement à ces recommandations et a bon espoir qu'elles aideront à réparer les torts causés au Commissariat, à sa réputation et tout particulièrement à ses employés.

Il reste toutefois de sérieux points préoccupants qui débordent le contexte du Commissariat lui-même et touchent le cadre de gouvernance applicable à l'ensemble des hauts fonctionnaires du Parlement et même à toute la fonction publique. Ce sont à ces points préoccupants que le Comité désire s'attaquer.

Dans son rapport, Mme Fraser a fait observer ceci :

Les mécanismes de surveillance des organismes centraux — le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique — étaient insuffisants [...] [ou] n'ont pas été utilisés, que ce soit pour empêcher les abus et les actes fautifs ou pour les stopper lorsqu'ils se sont produits. (Paragraphe 5)

Pendant l'audition des témoins, le Comité a cherché à comprendre pourquoi le cadre de gouvernance du Commissariat à la protection de la vie privée n'avait pas fonctionné et a essayé de trouver des moyens d'éviter pareil échec à l'avenir.

III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

La Commission de la fonction publique du Canada a été créée en 1908 (sous le nom de Commission du service civil) pour sauvegarder le « principe du mérite » dans la fonction publique fédérale. Ce principe veut que les nominations dans la fonction publique soient dénuées de favoritisme, politique ou administratif, et qu'elles se fassent en fonction de la qualification professionnelle. Pour remplir son mandat, la Commission « nomme ou fait nommer à un poste de la fonction publique des personnes qualifiées, appartenant ou non à celle-ci », ce qui la rend responsable du recrutement et de l'embauche.

L'importance du rôle de la Commission se reflète dans son statut d'organisme indépendant qui rend des comptes au Parlement du Canada. Son statut et son mandat lui sont conférés par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (la *Loi*). Ses trois commissaires sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat de dix ans et peuvent seulement être révoqués sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Ces facteurs visent à garantir l'autonomie de la Commission dans l'exercice de ses fonctions.

Pour s'acquitter de son mandat, la Commission a prévu dépenser 130,5 millions de dollars pendant l'exercice 2003-2004 et avoir à son service 1 433 employés⁴.

La Commission de la fonction publique est habilitée par la *Loi* à déléguer certains de ses pouvoirs afin d'investir les ministères et les organismes de la capacité de recruter et d'embaucher les employés qui conviennent le mieux à leurs besoins. Conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, elle « peut autoriser un administrateur général à exercer, selon les modalités qu'elle fixe, tous pouvoirs et fonctions ... ».

Le pouvoir de délégation s'accompagne d'autres pouvoirs qui permettent à la Commission de conserver la responsabilité suprême de la dotation. La Commission est autorisée à révoquer la nomination d'une personne qui, à son avis, n'a pas les qualités voulues (paragraphe 6(2)) et à retirer des pouvoirs délégués aux termes du paragraphe 6(4), que voici : « La Commission peut, à son appréciation, réviser ou annuler et renouveler toute délégation de pouvoirs accordée par elle en vertu du présent article. » Pour que la Commission utilise pleinement ces pouvoirs, la *Loi* prescrit que les sous-ministres et les fonctionnaires « doivent permettre à la Commission l'accès à leurs

⁴ Commission de la fonction publique du Canada, Budget des dépenses 2003-2004, *Rapport sur les plans et les priorités*, p. 36.

bureaux respectifs et lui fournir les services, l'aide et les renseignements que celle-ci peut exiger en vue de l'exécution de sa mission » (article 7). En outre, l'article 7.1 de la *Loi* autorise la Commission à « effectuer les enquêtes et vérifications qu'elle juge indiquées sur toute question relevant de sa compétence ».

Commission de la fonction publique et Commissariat à la protection de la vie privée

En octobre 2001, le Commissariat à la protection de la vie privée a signé une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation avec la Commission de la fonction publique (CFP), conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Auparavant, en août 2001, le président de la CFP avait rencontré le commissaire à la protection de la vie privée pour entamer les discussions sur la délégation des pouvoirs de dotation.

Avant la rencontre du mois d'août, M. Serson a été informé par son personnel d'une analyse effectuée par la Division de l'évaluation et des études de rendement, qui fait partie de la Direction de la gestion de l'information et de la revue à la CFP. D'après le rapport produit par une équipe de la CFP, ces travaux analytiques

avaient été entrepris suite à de *nombreuses* plaintes formulées (de façon confidentielle) par la directrice sortante des RH [Ressources humaines] du CI [Commissariat à l'information] et du CPVP [Commissariat à la protection de la vie privée] à plusieurs fonctionnaires de la CFP⁵.

Le rapport indiquait que « la plupart » de ces plaintes portaient sur le manque de compréhension, de la part de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée, de « l'importance de respecter les valeurs de dotation, plus particulièrement l'impartialité »⁶. En réaction à ces plaintes, la CFP a lancé une étude thématique de la compétence et de la justice dans l'embauche et le recrutement au sein de huit ministères et organismes, dont le Commissariat à la protection de la vie privée⁷. Les études thématiques ne sont pas aussi rigoureuses ou approfondies que les vérifications et visent les tendances et les orientations plutôt que des cas individuels.

⁵ Commission de la fonction publique du Canada, Profil du Commissariat à l'information et du Commissariat à la vie privée à la lumière de l'étude thématique sur la compétence et la justice, 21 février 2002, p. 1. C'est nous qui soulignons.

⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁷ Les autres ministères et organismes visés par l'étude étaient Pêches et Océans Canada, Développement des ressources humaines Canada, la Commission mixte internationale (section canadienne), la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, le Commissariat à l'information et Anciens combattants Canada. Des bureaux ont été visités à St. John's, à Charlottetown, à Montréal, dans la région de la capitale nationale, à Toronto, à Kirkland Lake, à Windsor et à Vancouver.

En octobre 2001, la CFP avait réalisé une étude sur place du Commissariat à la protection de la vie privée, dans le cadre de laquelle

un certain nombre de questions [...] ont suscité *de sérieux doutes* quant à l'application du principe du mérite et à l'exercice approprié des pouvoirs subdélégués de dotation⁸.

À la suite de cette évaluation, le rapport de l'équipe chargée de l'étude a été distribué à l'interne, au sein de la CFP, le 21 février 2002. L'équipe a constaté entre autres :

- un manque de formation en dotation fondée sur les valeurs, la formation devant sensibiliser les gestionnaires à l'importance des valeurs de dotation, plus particulièrement la transparence (franche communication avec les employés et les postulants au sujet des décisions et des pratiques d'affectation des ressources) et la justice (décisions prises objectivement, sans favoritisme politique ou administratif, pratiques témoignant du traitement juste des employés et des postulants);
- la perception selon laquelle les gestionnaires fondent leurs décisions de dotation sur le favoritisme, la commodité et l'image organisationnelle, à tous les niveaux, plus particulièrement en ce qui a trait à la fonction communications;
- des exemples d'utilisation inappropriée des pouvoirs délégués;
- une situation où une offre conditionnelle a été faite à une personne qui ne répondait pas aux exigences linguistiques d'un poste de niveau supérieur avant d'y être nommée; les exigences linguistiques ont par la suite été rajustées à la baisse pour correspondre aux capacités de la personne nommée;
- des situations où les exigences d'un poste semblaient avoir été « établies sur mesure » pour correspondre aux compétences de la personne retenue, p. ex. l'obligation de posséder un diplôme ou non.

L'équipe a également signalé que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée « ont choisi de ne pas participer au sondage auprès des employés et employées qui a été mené dans toutes les autres organisations ayant participé » à cette étude thématique.

⁸ Commission de la fonction publique du Canada, 21 février 2002, p. 1. C'est nous qui soulignons.

L'équipe a conclu que ses constatations de même que les plaintes qui avaient été déposées et le départ de deux directeurs des Ressources humaines « constituent autant de facteurs de risque qui doivent être atténués grâce à une certaine forme d'intervention de la CFP ». « Ainsi », poursuit l'équipe, « la CFP pourra être perçue comme jouant efficacement son rôle de surveillance et de prestation d'aide aux organisations qui ont des défis en matière de RH aujourd'hui et demain⁹ ».

La CFP n'a pas fourni de copie du rapport au Commissariat à la protection de la vie privée. En mars 2002, le président de la CFP a plutôt envoyé à M. Radwanski une lettre pour le remercier de sa participation à l'étude thématique. Dans sa lettre, il expliquait la nature de l'étude et le rôle de la CFP dans la surveillance de la dotation au sein de la fonction publique. M. Serson présentait ensuite une liste de « suggestions » — sept mesures que le Commissariat « devrait » prendre — et concluait en indiquant qu'il s'attendait à ce que le Commissariat traite les points soulevés par l'étude dans son prochain rapport ministériel sur la dotation. La lettre ne faisait pas état des problèmes mis en lumière par l'équipe chargée de l'étude. Elle ne mentionnait pas non plus les conséquences possibles de la non-application des sept « suggestions », y compris la révision ou le retrait des pouvoirs délégués en matière de dotation ou la révocation des nominations, comme l'autorise la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

En juillet 2002, une équipe de suivi de la CFP a interrogé le directeur exécutif et la directrice des Ressources humaines du Commissariat — personne d'autre. L'équipe a constaté que le Commissariat avait fait beaucoup de progrès.

En novembre 2002, le Commissariat à la protection de la vie privée a présenté son rapport ministériel sur la dotation. La CFP l'a jugé insatisfaisant. Le 16 juin 2003 — environ six mois après avoir reçu le rapport —, la CFP lui a répondu dans une lettre où elle indiquait ses préoccupations, mais sans mentionner — une fois de plus — les conséquences auxquelles le Commissariat s'exposait s'il n'améliorait pas son mécanisme de dotation. En juillet 2003, après la démission de l'ancien commissaire, la CFP a révoqué une partie des pouvoirs de dotation délégués au commissaire à la protection de la vie privée.

Le 29 septembre 2003, en réponse à une recommandation du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, la CFP a publié les résultats de sa vérification du Commissariat à la protection de la vie privée. Cette vérification montrait « de graves irrégularités sur le plan de la gestion et des opérations de dotation et de recrutement au CPVP¹⁰ ». Le Commissariat a réagi favorablement aux 12 recommandations de la CFP. Bien qu'elle ait mené la vérification à la demande du Comité permanent des opérations gouvernementales, la CFP a rendu public son rapport

⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰ Commission de la fonction publique du Canada, *Vérification du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, septembre 2003, p. 3.

sans l'avoir d'abord présenté au Comité ou à son président. La vérificatrice générale a soumis son rapport au Président de la Chambre le lendemain, conformément aux procédures établies.

Observations et recommandations

La vérificatrice générale a fait observer que la CFP « n'a pas réagi fermement », et elle a conclu que la CFP « n'a pas pris de mesures visibles » après avoir été informée des problèmes au Commissariat.

Cette absence de réaction indiquait aux gestionnaires, aux employés et au syndicat que la Commission n'appuierait activement aucune tentative susceptible de mettre fin aux abus en matière de dotation au Commissariat. (Paragraphe 52)

Réagissant à ces constatations, M. Serson a affirmé que la Commission et lui-même étaient passés à l'action, mais il a admis qu'avec le recul il était clair que la Commission et lui-même n'étaient « pas intervenus avec suffisamment de détermination ». Après avoir examiné les faits, le Comité souscrit entièrement à cette conclusion.

La CFP a accepté de prendre les mesures recommandées par la vérificatrice générale, et son président n'a pas remis en cause les constatations du rapport de vérification. M. Serson a présenté un plan d'action faisant état des mesures que la CFP prendrait pour faire suite à ces constatations. Il s'agit de la bonne façon de procéder, mais le plan a besoin d'être amélioré. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que la Commission de la fonction publique revise son plan d'action pour donner suite aux constatations du rapport de vérification portant sur le processus de dotation au Commissariat à la protection de la vie privée en indiquant des dates cibles de mise en œuvre et d'achèvement pour toutes les mesures proposées et qu'elle présente son plan révisé au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 31 juillet 2004.

Commentant le rôle de son bureau à l'égard des petits ministères et organismes, Mme Fraser a reconnu que ses vérificateurs ne leur avaient pas accordé suffisamment d'attention, en partie à cause du faible risque qui leur est associé. Par suite de l'expérience vécue avec le Commissariat à la protection de la vie privée, cependant, la vérificatrice générale a décidé de mettre sur pied une équipe de vérification qui s'intéressera tout particulièrement aux petits ministères et organismes. Cette mesure louable devrait être reproduite à la CFP. La Commission recommande donc :

RECOMMANDATION 2

Que la Commission de la fonction publique révise son plan d'action en indiquant de quelle façon elle compte accorder plus d'attention aux activités de dotation des petits ministères et organismes.

Les problèmes mis au jour par le rapport de la vérificatrice générale et le rapport de vérification de la CFP elle-même sont d'une telle gravité qu'il faudra régulièrement surveiller les progrès accomplis dans l'application de mesures correctives et en faire rapport au Parlement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 3

Que la Commission de la fonction publique surveille les progrès accomplis dans la mise en œuvre de toutes les mesures dont fait état son plan d'action, évalue les résultats obtenus, signale les rajustements nécessaires et intègre toutes ses constatations dans ses rapports annuels sur le rendement, y compris dans celui qui vise la période prenant fin le 31 mars 2004.

La deuxième partie du plan d'action, qui porte sur les mesures générales que la CFP adoptera, est insuffisante, en ce sens qu'elle propose de :

Revoir ses politiques et systèmes de collecte de renseignements et d'intervention, y compris la capacité de mener des vérifications et des enquêtes, et de procéder à un retrait des pouvoirs délégués.

La Commission a déjà des politiques et des systèmes et la capacité de faire des vérifications et des enquêtes. Elle est déjà habilitée à retirer des pouvoirs délégués, comme la *Loi* l'indique clairement. Le problème, comme l'a expliqué la vérificatrice générale, c'est que la Commission n'a pas agi avec fermeté et ne s'est pas prévalu des pouvoirs à sa disposition « pour empêcher les abus et les actes fautifs ou pour les stopper lorsqu'ils se sont produits » (paragraphe 5). Il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres examens et analyses. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que la Commission de la fonction publique informe par écrit les organisations avec qui elle a conclu des ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation que le non-respect des modalités de ces ententes peut entraîner la révision ou le retrait des pouvoirs délégués de dotation.

RECOMMANDATION 5

Que, dorénavant, toutes les ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en dotation fassent état des mesures qui seront prises en cas de non-respect de leurs modalités.

RECOMMANDATION 6

Que, dès qu'elle est informée d'un manquement possible aux conditions d'application des pouvoirs délégués de dotation ou d'une utilisation abusive des procédures de dotation, la Commission de la fonction publique suspende ces pouvoirs jusqu'à ce qu'une vérification ait eu lieu et que les résultats aient été évalués.

L'observation de M. Serson selon laquelle la Commission aurait pu intervenir plus tôt et avec plus de détermination était judicieuse. L'explication donnée pour le manque de détermination ne l'était pas. Selon son témoignage :

- La Commission a adopté les principes de la fonction moderne de contrôleur, qui privilégie l'apprentissage au lieu, comme le dit M. Serson « de blâmer les gens et [de] les amener à se repentir ».
- La Commission a des relations insatisfaisantes avec le Parlement. Le Parlement ne manifeste pas d'intérêt pour le travail de la Commission.

Ces observations sont sans doute valables, mais leur lien avec la question à l'étude est obscur. La fonction moderne de contrôleur suppose qu'un rapprochement est opéré entre l'information financière et l'information non financière et que l'on fait comprendre à tous les employés de la fonction publique que chaque personne a une responsabilité à assumer dans l'utilisation prudente des ressources. Contrairement à ce qu'a laissé entendre M. Serson, elle ne consiste pas à appliquer des mesures accommodantes pour remédier à des situations déplaisantes et difficiles.

Il ne fait pas de doute que la Commission pourrait entretenir de meilleures relations avec le Parlement et devrait le faire. La Commission n'est pas seule dans cette affaire; les parlementaires et les titulaires de charge publique non élus désirent eux aussi des relations plus étroites avec le Parlement et tous les organismes gouvernementaux. Toutefois, la qualité des relations avec le Parlement n'explique absolument pas que la Commission n'ait pas eu recours avec détermination à tous les pouvoirs dont elle disposait, pouvoirs que le Parlement lui a conférés sous forme de mesures législatives.

M. Serson a déploré que, pendant les quatre années de son mandat à la présidence, le Parlement n'ait jamais examiné les prévisions budgétaires de la Commission. Les députés de la Chambre des communes étaient d'avis qu'ils ne consacraient pas suffisamment d'attention aux prévisions budgétaires et l'ont fait savoir clairement dans un rapport déposé à la Chambre des communes en 1998¹¹. Les recommandations contenues dans ce rapport ont donné lieu, il y a environ un an, à la création du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Conformément à l'article 108(3)c)(vi), ce comité est habilité à faire :

l'étude des rapports du Commissaire à la protection de la vie privée, du Commissaire à l'information, de la **Commission de la fonction publique** et du Conseiller en éthique sur les responsabilités qui lui incombent aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, rapports tous réputés être renvoyés en permanence au Comité dès leur dépôt sur le Bureau de la Chambre, et la présentation de rapports à ce sujet; (C'est nous qui soulignons.)

C'est en se servant de ce pouvoir que le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a enclenché le processus qui a conduit à la mise au jour de la situation au Commissariat à la protection de la vie privée. La Commission de la fonction publique a maintenant au Parlement la tribune dont M. Serson déplorait l'absence.

La troisième explication de M. Serson — le fait que le Parlement n'ait pas donné assez d'argent à la Commission — est tout à fait dénuée de fondement. Face aux plaintes d'utilisation abusive des pouvoirs de dotation au Commissariat à la protection de la vie privée, la Commission a choisi, non pas de mener une vérification comme la loi le lui permet, mais plutôt de réaliser une étude thématique. En outre, au lieu de concentrer ses ressources et son attention sur le Commissariat, elle les a éparpillées entre huit ministères et organismes et a envoyé ses équipes dans différents bureaux du pays. Cette utilisation des ressources était discutable dans les circonstances et fait ressortir un manque de jugement plutôt qu'une insuffisance de ressources.

Au bout du compte, la Commission s'est trouvée dans l'obligation d'effectuer une vérification complète à la demande du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Des ressources considérables auraient pu être économisées — tant à la Commission qu'au Commissariat, où les dépenses injustifiées auraient pu être enrayerées plus tôt — et les abus commis à l'endroit du personnel du Commissariat auraient pu prendre fin si une vérification avait eu lieu plus tôt. Il est regrettable que cela n'ait pas été fait sous la direction de M. Serson.

¹¹ Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, 51^e rapport, 1^{re} session 36^e législature, (*L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*).

Il convient de souligner qu'au cours de l'exercice 2001-2002, 56 cadres supérieurs sur 56, à la Commission de la fonction publique, ont reçu des primes au rendement pour un total de 428 795 \$. M. Serson a défendu cette décision en signalant le climat d'incertitude qui entourait l'avenir de la Commission à la lumière des changements législatifs proposés. Les membres du personnel de la Commission, a-t-il indiqué, n'étaient pas sûrs d'avoir encore un emploi un an plus tard; les primes au rendement ont servi à remédier au problème de leur maintien en poste.

Le Comité réagit à ce qui précède en formulant les observations suivantes. Premièrement, les personnes les plus susceptibles d'être touchées par les changements proposés sont les employés qui ne sont pas cadres supérieurs, et qui n'ont donc pas droit à des primes au rendement. Deuxièmement, les cadres supérieurs jouissent généralement d'une plus grande mobilité d'emploi et n'ont donc pas à s'inquiéter autant de trouver un nouvel emploi que les employés de niveaux inférieurs. Enfin, et c'est là l'observation principale, les primes au rendement sont censées récompenser le rendement exceptionnel et ne devraient être accordées qu'aux cadres qui ont satisfait à des critères bien précis. L'octroi de ces primes à d'autres fins et sans égard aux critères établis équivaut à une utilisation abusive. C'est d'autant plus vrai à la lumière de l'affirmation selon laquelle l'organisation qui attribue ces primes n'a pas les ressources nécessaires pour remplir des volets cruciaux de son mandat.

En dernier lieu, M. Serson a indiqué avoir « cru que je faisais face à un administrateur général normal — c'est-à-dire responsable — qui allait intervenir lorsque des problèmes seraient portés à son attention ». Les mécanismes appropriés de surveillance et de vérification sont neutres et n'ont rien à voir avec les types de personnalités auxquels on a affaire. Ces mécanismes, qui étaient à la disposition de la Commission de la fonction publique, auraient joué leur rôle, peu importe qui était commissaire à la protection de la vie privée, s'ils avaient seulement été utilisés.

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor remplit deux rôles fondamentaux. Le premier est d'appuyer le Conseil du Trésor. Le second est d'être l'organisme central responsable de la gestion générale de la fonction publique du Canada.

Dans son rôle de soutien auprès du Conseil du Trésor, le Secrétariat présente des recommandations et donne des conseils sur les politiques, les directives, les règlements et les propositions de dépenses de programme en vue de la gestion des ressources financières, humaines et matérielles du gouvernement. Ses responsabilités concernant les initiatives, les dossiers et les activités touchent tous les secteurs stratégiques gérés par 22 ministères et une centaine d'autres entités organisationnelles (comme en témoigne le budget principal des dépenses). Le Secrétariat assume aussi la fonction de contrôleur du gouvernement.

En vertu des pouvoirs généraux conférés par les articles 5 à 13 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Secrétariat aide le Conseil du Trésor à exercer son rôle d'administrateur général et d'employeur de la fonction publique. Ses principaux secteurs d'activité dans l'administration centrale de la fonction publique sont les suivants :

- Gestion des dépenses : faire preuve de leadership à l'égard des ministères et des organismes, les orienter et les conseiller en ce qui concerne la gestion des dépenses, les affaires réglementaires et la gestion des biens immobiliers et du matériel, en élaborant des politiques qui favorisent la réalisation efficace et efficiente des programmes.
- Gestion du personnel : élaborer, diffuser et évaluer les politiques et les instruments visant les ressources humaines, les langues officielles et l'équité en emploi, qui aident les ministères à gérer leurs ressources humaines et qui servent à promouvoir de bonnes relations employeur-employé dans la fonction publique.
- Gestion des finances et de l'information : faire preuve de leadership à l'égard des ministères par l'élaboration de politiques, de cadres de responsabilité et de normes et par la promotion de pratiques exemplaires en ce qui concerne la gestion des technologies et de l'information, le renouveau des processus administratifs, les examens, la gestion financière et la gestion des marchés, pour que les ministères dispensent des services novateurs et abordables à leur clientèle.

Secrétariat du Conseil du Trésor et Commissariat à la protection de la vie privée

Les politiques du Conseil du Trésor s'appliquent à tous les hauts fonctionnaires du Parlement, à peu près de la même manière qu'aux entités énumérées à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces entités, qui incluent la Commission de la fonction publique et le Bureau du Conseil privé, doivent exercer leurs activités conformément aux politiques et aux lignes directrices applicables du Conseil du Trésor.

Selon certaines indications, toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille l'observation de ses politiques par les hauts fonctionnaires avec moins de rigueur qu'il ne le fait pour les autres ministères, en vue de leur donner le maximum d'autonomie possible. Comme le signale la vérificatrice générale :

Les organismes centraux jouent un rôle moindre dans la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement, à qui on donne une plus grande indépendance envers l'organe exécutif du gouvernement dans l'exécution de leurs travaux pour le Parlement.

Mme Fraser ajoute toutefois ceci :

Néanmoins, lorsque les organismes centraux prennent connaissance d'actes fautifs commis par des agents du Parlement, ils sont tenus de prendre des mesures correctives.

La vérificatrice générale signale que le Secrétariat du Conseil du Trésor (à l'instar de la Commission de la fonction publique) n'a pas eu recours aux mécanismes de surveillance dont il disposait pour empêcher les abus et les actes fautifs dans l'utilisation des ressources humaines et financières au Commissariat à la protection de la vie privée ou pour les stopper lorsqu'ils se sont produits (paragraphe 5). Elle a constaté, au Commissariat, « un climat où régnaient la peur et l'arbitraire » qui « a entraîné une défaillance majeure » dans les contrôles touchant la gestion financière, la gestion des ressources humaines, la passation des contrats, les voyages et l'accueil (paragraphe 2), tous des domaines où le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce d'importantes responsabilités pangouvernementales.

Gestion des ressources humaines

En 1997, le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été désignés comme le conseil de gestion du gouvernement. Le Secrétariat, à ce titre, faisait office d'« employeur » de la fonction publique et « veill[ait] à ce qu'une fonction publique efficace, talentueuse et professionnelle soit au service des Canadiens et des Canadiennes »¹².

Alors que la Commission de la fonction publique était chargée du recrutement dans la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor assumait les responsabilités d'un organisme central en ce qui a trait aux conditions d'emploi générales au sein de la fonction publique. Dans son rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004, le Secrétariat a indiqué qu'il concentrait ses efforts sur deux cibles : mettre en place un effectif efficace et « créer un milieu de travail sain et habilitant qui permet au gouvernement de recruter, de maintenir en poste et de soutenir une main-d'œuvre qualifiée »¹³. Il prévoyait consacrer 1,5 milliard de dollars à la gestion des ressources humaines pour 2003-2004. Au cours du même exercice, il comptait affecter 448 de ses employés à cet aspect de son travail.

¹² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Budget des dépenses 2003-2004, Partie III — *Un rapport sur les plans et les priorités*, p. 4.

¹³ *Ibid.*, p. 17.

La vérification a permis de constater qu'au Commissariat à la protection de la vie privée, sous l'ancien commissaire :

- Un grand nombre des règles qui visent à promouvoir l'équité et la transparence dans le traitement des employés, y compris les règles liées à l'embauche et à la promotion du personnel, à la classification des postes, aux relations de travail et aux primes au rendement, ont été enfreintes (paragraphe 21 et 22).
- Les pratiques de reclassification ont contribué à l'accroissement des coûts salariaux et au dépassement des fonds octroyés (paragraphe 45).
- Contrairement aux politiques du Conseil du Trésor, les cadres supérieurs ont reçu des augmentations annuelles de salaire et des primes au rendement en l'absence de documents justificatifs (paragraphe 60 et 61) et le pourcentage des primes de rendement octroyées était supérieur à ce que prescrivent les lignes directrices (paragraphe 62).
- Il n'y a eu aucune évaluation du rendement pour le personnel des niveaux inférieurs à ceux des cadres supérieurs (paragraphe 63).
- Le non-respect des politiques établies a donné lieu à des hausses « injustifiées » de la rémunération des cadres, représentant « plus d'un quart de million de dollars » (paragraphe 64).

Gestion et contrôle financiers

Le Secrétariat du Conseil du Trésor « s'est engagé à ce que les Canadiens et les Canadiennes en aient pour leur argent et à ce que l'utilisation des fonds publics donne des résultats positifs »¹⁴ et a désigné la « gérance » ou la « saine gestion [...] des ressources fédérales » comme un des résultats stratégiques autour desquels il organise son travail. Il aide donc le Conseil du Trésor à remplir son rôle pour ce qui touche l'affectation des ressources, « le contrôle et l'analyse de la gestion des ressources, par programme, ministère et secteur » et « l'établissement de politiques et de normes pour améliorer les pratiques de gestion dans les ministères et les organismes »¹⁵. Pour 2003-2004, le Secrétariat prévoit consacrer un total de 816 millions de dollars à la gérance.

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

Le Secrétariat assume aussi les fonctions traditionnelles de contrôleur, telles que la gestion financière, la gestion des contrats, la comptabilité, les examens et les vérifications internes. Il est censé exercer un leadership dans les domaines de la gestion financière et de la gestion des contrats.

Il est ressorti de la vérification que, sous l'ancien commissaire, il y a eu défaillance des mécanismes fondamentaux de gestion et de contrôle financiers au Commissariat à la protection de la vie privée. Selon la vérificatrice générale,

Bref, il ne s'était même pas doté des contrôles financiers qui lui auraient permis de respecter les exigences de base de la gestion financière, énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les lignes directrices du Conseil du Trésor et les directives du receveur général. (Paragraphe 76)

En l'absence de mécanismes appropriés de gestion et de contrôle financiers au Commissariat à la protection de la vie privée, on « a systématiquement omis de tenir compte » des politiques sur les dépenses de voyage et d'accueil. On a dépassé les limites de dépenses, on a omis de joindre aux demandes de remboursement toutes les pièces justificatives et on a donné à l'ancien commissaire des avances de voyage non nécessaires. La faiblesse des contrôles financiers ou leur absence a donné lieu à un examen insuffisant des dépenses de voyage et d'accueil.

La politique du Conseil du Trésor sur les marchés est claire : les contrats de plus de 25 000 \$ doivent faire l'objet d'un appel d'offres. Des exceptions sont possibles dans des circonstances bien délimitées et doivent être justifiées par écrit. Les ministères et les organismes soumettent des rapports sur les activités de passation des contrats au Secrétariat du Conseil du Trésor, qui, dans les faits, les rend publics.

La vérification a permis de constater que la gestion des contrats au Commissariat à la protection de la vie privée « comportait des lacunes et que les contrôles des activités de passation des contrats étaient inefficaces ou inexistantes » (paragraphe 171).

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a souscrit aux trois recommandations présentées par la vérificatrice générale dans son rapport. Il a aussi annoncé qu'il prendrait d'autres mesures, notamment :

- Déterminer tous les postes qui n'ont pas été classifiés conformément aux politiques du Conseil du Trésor sur la classification, donner des conseils au Commissariat à ce sujet et veiller à ce que le Commissariat prenne des mesures correctives en temps voulu pour les postes jugés mal classifiés.

- Examiner, avec le commissaire à la protection de la vie privée par intérim, les dépenses d'accueil irrégulières, les crédits de congé annuel encaissés de façon non régulière et les dépenses de voyage non admissibles et veiller à ce que toutes les mesures correctives soient prises.

Après avoir fait une étude sur la gestion du Commissariat à la protection de la vie privée, le Secrétariat a communiqué un rapport au commissaire par intérim en vue de faire apporter d'importants changements dans les pratiques de gestion. Il a bloqué, dans le budget de l'exercice en cours du Commissariat, une somme correspondant aux 234 000 \$ dépensés en trop pour 2002-2003. Il travaille avec le commissaire par intérim à établir les exigences financières actuelles et futures du Commissariat. Il travaille aussi avec le Commissariat à choisir un nouvel agent financier supérieur et à faire en sorte que cette personne reçoive la formation et le perfectionnement nécessaires. Le Secrétariat a indiqué que, conformément à la recommandation de la vérificatrice générale, il produirait avec le commissaire par intérim un rapport conjoint sur les résultats de ces mesures qui serait présenté au Parlement avant la fin d'octobre 2003.

Ces mesures sont appropriées, mais elles visent uniquement le Commissariat à la protection de la vie privée. Elles ne permettent pas de voir comment le Secrétariat compte s'y prendre pour empêcher que des défaillances semblables se produisent à l'avenir dans d'autres ministères et organismes.

M. Judd a expliqué que le Secrétariat n'avait pas pris de mesures correctives en temps voulu dans le cas du Commissariat à la protection de la vie privée parce qu'il fait partie « d'une poignée de petits organismes » et parce que :

Les hauts fonctionnaires du Parlement [sont traités] un peu différemment de la fonction publique, essentiellement parce qu'on ne souhaite pas donner l'impression que d'une façon ou d'une autre, le gouvernement empiète sur leur autonomie.

Cette explication ne convainc pas le Comité. Rien, dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ne soustrait les hauts fonctionnaires du Parlement et la plupart des petits organismes à l'application des politiques du Conseil du Trésor. La volonté du Parlement est que ces politiques s'appliquent; par conséquent, il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor de les faire appliquer. En outre, le Comité n'est pas persuadé que d'exiger l'observation de ces politiques — et par le fait même de prendre des mesures pour les faire respecter — équivaldrait de quelque façon que ce soit à porter atteinte à la capacité des hauts fonctionnaires du Parlement ou des petits organismes à s'acquitter de leurs responsabilités. Si c'était le cas, il appartiendrait au Secrétariat du Conseil du Trésor de le faire savoir et de s'arranger pour obtenir une exemption en bonne et due forme. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 7

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille l'observation de toutes les politiques applicables du Conseil du Trésor par toutes les entités énumérées à l'annexe I.1 (articles 2 et 3) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

RECOMMANDATION 8

Que le Parlement soit informé de tous les cas où des entités énumérées à l'annexe I.1 (articles 2 et 3) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont soustraites à l'application des politiques du Conseil du Trésor, ainsi que des raisons de ces exemptions.

RECOMMANDATION 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor intervienne en temps voulu lorsqu'il prend connaissance de cas où des politiques du Conseil du Trésor ne sont pas respectées par les entités à qui elles s'appliquent et qu'il prenne toutes les mesures correctives nécessaires.

RECOMMANDATION 10

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor signale tous les cas où il a dû intervenir pour faire respecter les politiques du Conseil du Trésor en précisant l'entité concernée, la nature du manquement et les mesures correctives prises dans ses rapports ministériels sur le rendement, y compris dans celui qui vise la période prenant fin le 31 mars 2004.

Le Comité reconnaît que les petits organismes tels que le Commissariat à la protection de la vie privée présentent un risque relativement plus faible que les ministères qui ont de nombreux programmes, un gros effectif et un budget considérable. Toutefois, une leçon primordiale tirée de la vérification est que même les petits organismes utilisent d'importantes ressources publiques et qu'une fois additionnés les montants en jeu deviennent substantiels. La vérificatrice générale a reconnu ce fait et mis sur pied une unité qui s'occupera de ces organismes. Le Comité a recommandé que la Commission de la fonction publique prenne des mesures de cette nature et souhaite voir le Secrétariat du Conseil du Trésor faire de même. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 11

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un plan d'action détaillé pour surveiller de plus près le respect des politiques du Conseil du Trésor dans les petits ministères et organismes et qu'il présente ce plan au Comité au plus tard le 31 juillet 2004.

Le Comité juge très préoccupante la façon dont les primes au rendement pour les hauts fonctionnaires ont été administrées. L'information dont il dispose montre que l'immense majorité des cadres supérieurs ont reçu ces primes, même dans des organismes comme le Commissariat à la protection de la vie privée ou la Commission de la fonction publique où les faits témoignent nettement d'un rendement médiocre. Dans le cas de la Commission de la fonction publique, comme mentionné plus haut, les primes ont été versées pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le rendement véritable. Ces exemples représentent une utilisation abusive du système.

Le Comité a été informé que le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train d'examiner le régime de primes au rendement et comptait produire de nouvelles directives en novembre 2003. Il recommande :

RECOMMANDATION 12

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soumette au Comité des comptes publics une copie des nouvelles directives sur les primes au rendement dès qu'elles seront terminées.

Le Comité est également préoccupé par le manque de transparence dans l'attribution des primes au rendement. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 13

Que tous les ministères et organismes soient tenus d'indiquer, dans leurs rapports ministériels sur le rendement, y compris dans celui qui vise la période prenant fin le 31 mars 2004, les critères utilisés pour établir l'admissibilité des cadres supérieurs aux primes au rendement, le nombre total de cadres supérieurs en fonction, le nombre total et le pourcentage de cadres supérieurs qui ont reçu une prime au rendement et le montant total des primes versées.

Depuis plusieurs années, le Comité exprime de sérieuses réserves sur la tendance du Secrétariat du Conseil du Trésor à publier des politiques en laissant aux autres le soin d'en surveiller l'observation et de les faire appliquer. C'est une responsabilité qui a été laissée aux administrateurs généraux des ministères et des organismes. En ce qui

concerne le Commissariat à la protection de la vie privée, c'est donc à l'ancien commissaire qu'il appartenait de veiller au respect des politiques du Conseil du Trésor. La faille de cette approche et les conséquences indésirables qu'elle peut produire viennent d'être illustrées de manière flagrante.

Un exemple significatif est la façon dont le Secrétariat du Conseil du Trésor administre la politique gouvernementale sur les marchés. À plusieurs occasions, le Bureau du vérificateur général a attiré l'attention du Parlement sur des cas de non-respect et d'abus de cette politique¹⁶. Après avoir examiné les rapports de vérification en question, le Comité a constaté que la politique sur les marchés est valable, mais qu'elle est mal surveillée et que les efforts pour la faire respecter sont insuffisants. Il a tout spécialement noté que la section 5.1 de la politique, qui définit le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor, n'est pas entièrement appliquée. Voici le libellé de cette section :

Deux mécanismes seront utilisés : les vérifications ministérielles et le Rapport annuel sur les marchés. Les ministères seront évalués selon leur niveau de conformité aux politiques relatives à la passation des marchés et selon le nombre de marchés concurrentiels qu'ils passent.

Tous les ministères et organismes qui octroient et/ou modifient des contrats doivent soumettre au Secrétariat du Conseil du Trésor un rapport annuel sur leurs activités à ce chapitre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue également l'examen périodique des marchés de services de particuliers, y compris de ceux dont la valeur est inférieure à 5 000 \$. De plus, les vérificateurs ministériels ont besoin de renseignements concernant les marchés. Les autorités contractantes doivent s'assurer que les dossiers des marchés comprennent des pièces justificatives démontrant la justesse des honoraires versés et la nécessité de recourir au processus contractuel plutôt qu'à la dotation en personnel.

Dans les rapports qu'il a présentés à la Chambre, le Comité a maintes fois recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce intégralement la fonction prescrite par la politique¹⁷. Il a de nouveau fait cette recommandation dans son dixième rapport à la Chambre des communes¹⁸. Le Secrétariat a répondu qu'il y a maintenant « un système de surveillance plus solide et plus global », qui consiste notamment en « un dialogue constant avec les ministères », en la surveillance des plans ministériels de

¹⁶ Voir, par exemple, le rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1998, chapitre 26, *La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique*; aussi, le rapport du vérificateur général du Canada de septembre et novembre 1999, chapitre 30, *Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat*.

¹⁷ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 28^e rapport, 1^{re} session, 36^e législature, déposé le 5 mai 1999; 12^e rapport, 2^e session, 36^e législature, déposé le 8 juin 2000.

¹⁸ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 10^e rapport, 1^{re} session, 37^e législature, recommandation 5, déposé le 20 mars 2003.

vérification, en la formation des spécialistes de l'attribution des marchés et en l'examen des cas soumis au Tribunal canadien du commerce extérieur. Cette approche « plus solide » ne semble pas avoir fonctionné au Commissariat à la protection de la vie privée.

La vérificatrice générale a constaté qu'au Commissariat à la protection de la vie privée, la gestion des contrats « comportait des lacunes et que les contrôles des activités de passation des contrats étaient inefficaces ou inexistantes » (paragraphe 171). Le Commissariat n'a pas pu fournir à la vérificatrice générale la liste de tous les contrats attribués au cours des trois années précédentes. Dans les dossiers qu'elle a pu examiner, M^{me} Fraser a découvert des contrats d'une valeur totale d'environ deux millions de dollars qui avaient été octroyés sans appels d'offres. Beaucoup d'entre eux ont été modifiés ultérieurement de sorte que la valeur dépassait nettement 25 000 \$, le montant maximal permis pour un contrat à fournisseur exclusif. Il s'agissait surtout de contrats de services personnels (paragraphe 168).

La vérification a permis de relever plusieurs cas d'attribution de contrats à fournisseur exclusif et de cas de fractionnement de contrats ayant eu pour résultat d'éviter les appels d'offres. En particulier, l'équipe chargée de la vérification a constaté que presque tous les contrats de services professionnels attribués par le Commissariat étaient à fournisseur exclusif et que 50 % d'entre eux avaient une valeur de 25 000 \$. Au Commissariat :

L'agent de négociation des contrats, qui avait aussi d'autres responsabilités administratives, ne recevait pas copie de tous les contrats ni des modifications. Le Commissariat se trouvait donc dans l'impossibilité de renseigner le Secrétariat du Conseil du Trésor sur le nombre exact, la nature et la valeur des contrats accordés et des modifications apportées. Or, tous les ministères et organismes sont tenus de communiquer cette information chaque année, aux fins de reddition de comptes. (Paragraphe 176)

Conformément à la politique sur les marchés, le Secrétariat du Conseil du Trésor a compilé les données des rapports d'activité annuels, y compris les données du Commissariat à la protection de la vie privée. Il est clair que le Secrétariat n'a pas fait d'examen critique de l'information transmise par le Secrétariat – information qui s'est avérée non fiable depuis – et qu'il n'a pas non plus mené lui-même de vérifications, autrement les lacunes relevées par la vérificatrice générale auraient été repérées plus tôt. Dans cette optique, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquitte de toutes ses responsabilités dans le domaine de la passation de marchés, comme le prescrit la section 5.1 de la politique sur les marchés, en veillant tout particulièrement à communiquer au Parlement les résultats de son rapport annuel sur les activités de passation de marchés.

La politique sur les marchés prévoit que le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise les données des vérifications ministérielles pour s'assurer que ses dispositions sont respectées. Le Secrétariat savait toutefois qu'un grand nombre de petits ministères et organismes, dont le Commissariat à la protection de la vie privée, n'avaient pas de capacité de vérification interne¹⁹. Dans une étude réalisée pour le Centre d'excellence du Secrétariat, la firme Deloitte et Touche a recommandé que les petits ministères et organismes aient accès à des ressources centrales en vérification interne²⁰. Le Comité estime que, s'il y avait eu une fonction de vérification interne au Commissariat, un grand nombre des problèmes mis au jour par la vérificatrice générale — et pas seulement dans le domaine de la passation de marchés — auraient été repérés et corrigés beaucoup plus tôt. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 15

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor crée une réserve de ressources pour mettre des services centraux de vérification interne à la disposition des petits ministères et organismes, y compris du Commissariat à la protection de la vie privée.

S'il y a une faiblesse dans le système actuel de vérification interne, c'est que la fonction de vérification interne relève des administrateurs généraux et que les premières étapes de la reddition de comptes se déroulent dans les ministères et les organismes. Les résultats finals de la vérification sont rendus publics une fois l'examen interne terminé. Cette façon de procéder est efficace dans la grande majorité des entités gouvernementales; on peut toutefois se demander si elle l'aurait été sous le régime de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée. Il incombe par conséquent au Secrétariat du Conseil du Trésor non seulement de recueillir des données sur l'activité annuelle de passation de marchés auprès des ministères et des organismes, mais aussi de surveiller cette activité et de la soumettre à un examen critique s'il y a lieu. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 16

Que, dans son plan d'action qui vise à surveiller de plus près le respect des politiques du Conseil du Trésor dans les petits ministères et organismes, le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoie des mesures permettant d'améliorer la surveillance des activités de passation de marchés.

Parmi les constatations de la vérificatrice générale, la plus troublante est sans doute celle qui touche les abus dont les employés du Commissariat ont fait l'objet et l'incidence

¹⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Évaluation des besoins en ressources de vérification interne pour les petits ministères et organismes*
http://www.tbs-sct.gc.ca/ia-vi/policies-politiques/needs-besoins/needs-besoins01_f.asp.

²⁰ *Ibid.*

que cela a eu sur leur moral. Les fonctionnaires ont à leur disposition des moyens de signaler des irrégularités en milieu de travail. Ils peuvent avertir la Commission de la fonction publique des problèmes constatés dans les pratiques de recrutement et d'embauche. C'est ce qui a été fait au Commissariat; rien de concret n'en a résulté.

Les plaintes concernant d'autres formes d'actes fautifs peuvent être traitées dans le cadre de la politique du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail. Cette politique permet à un fonctionnaire de signaler des problèmes soit à un agent supérieur désigné par un administrateur général pour recevoir les divulgations, soit à l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

Il est légitime de se demander pourquoi ces mécanismes n'ont pas été utilisés. Pour répondre à cette question, le Secrétariat du Conseil du Trésor a commandé une étude en juillet 2003. L'étude a révélé que plus de la moitié (56 %) des employés du Commissariat qui avaient été interrogés ne connaissaient pas l'existence de la politique. Dans le cas de ceux qui en connaissaient l'existence, le peu de confiance en la haute direction du Commissariat et la crainte de représailles ont contribué pour beaucoup à les dissuader de signaler les actes fautifs. Dans son rapport, la vérificatrice générale avait relevé les mêmes difficultés (paragraphe 187).

Enfin, le Comité note que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait été préalablement averti que les employés du Commissariat à la protection de la vie privée concevaient des doutes sur leur capacité de signaler les actes fautifs en milieu de travail. Dans le cadre du sondage annuel de 2002 auprès des fonctionnaires fédéraux mené par le Secrétariat, les employés du Commissariat se sont vu demander s'ils estimaient « pouvoir amorcer un processus de recours officiel (grief, droit d'appel, santé et sécurité, etc.) sans crainte de représailles »²¹. Soixante-neuf pour cent des répondants se sont dits en désaccord, dont 49 % en désaccord total. Il est à espérer qu'à l'avenir le Secrétariat réagira rapidement aux signaux d'avertissement du même genre.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Le Bureau du Conseil privé aide le greffier du Conseil privé à offrir un soutien professionnel et impartial au premier ministre, en sa qualité de chef du gouvernement, pour toutes les questions stratégiques et opérationnelles, notamment pour les nominations à certains postes gouvernementaux, comme ceux de sous-ministre et de dirigeant d'organisme, et pour la structure et le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. En vertu du paragraphe 53(1) de la *Loi sur la protection des*

²¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002, Rapport organisationnel pour : Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, Commissariat à la vie privée, question 83.

renseignements personnels, le gouverneur en conseil (premier ministre) nomme le commissaire à la protection de la vie privée après approbation de la Chambre des communes et du Sénat.

Dans son rapport, la vérificatrice générale indique que l'ancien commissaire à la protection de la vie privée n'avait reçu « que peu d'orientation, voire aucune, » sur la culture organisationnelle de la fonction publique, à part deux livrets d'information. Elle dit en outre n'avoir trouvé aucune preuve selon laquelle l'ancien commissaire avait prêté le serment d'entrée en fonction (paragraphe 189 et 190).

Dans sa réponse initiale au rapport de vérification, le Bureau du Conseil privé a indiqué que, depuis l'automne 2002, il organisait des séances d'orientation sur mesure pour les nouveaux dirigeants d'organismes et de sociétés d'État. Des témoins du Bureau du Conseil privé ont précisé que leur organisme travaillait avec le Centre canadien de gestion à mettre sur pied un nouveau programme de formation en bonne et due forme qui servirait à faire mieux connaître et comprendre les principes et les règles de la fonction publique aux personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le Comité estime qu'il s'agit d'une mesure utile, mais note que, dans les premières séances d'orientation du Bureau données à l'automne 2002, un certain nombre de séances portant sur des sujets directement liés aux problèmes relevés par le rapport de vérification étaient facultatives. Il souhaite voir ces séances devenir obligatoires dans le nouveau programme de formation et recommande donc :

RECOMMANDATION 17

Que le Bureau du Conseil privé, conjointement avec le Centre canadien de gestion, rende obligatoires les séances d'orientation sur les sujets suivants dans le nouveau programme de formation destiné aux personnes nommées par le gouverneur en conseil : fonctionnement de l'appareil gouvernemental; plan d'activités et gestion des dépenses; mesure du rendement et rapports au Parlement; gestion des ressources humaines; *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* (pour les organisations qui y sont assujetties).

Le Parlement devra être informé des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ce nouveau programme de formation et, par la suite, recevoir annuellement de l'information sur son rendement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 18

Que le Bureau du Conseil privé informe la Chambre des communes de la date d'entrée en vigueur et du contenu du programme de formation destiné aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et, dans les

rapports de rendement ultérieurs, donne de l'information sur le nombre de personnes formées et sur tout changement apporté au contenu du programme.

Les députés s'intéressent beaucoup à la nécessité, pour les personnes nommées par décret en conseil, de connaître suffisamment bien la culture et les politiques internes de la fonction publique du Canada. Le Comité suggère donc fortement que le Bureau du Conseil privé et le Centre canadien de gestion invitent tous les parlementaires à une séance d'information, avec période de questions, sur le nouveau programme de formation.

Le Comité approuve la décision de donner de la formation aux personnes nommées par décret en conseil, mais il a certaines préoccupations quant au travail du Bureau du Conseil privé lui-même dans le processus de nomination. Il a été très surpris d'apprendre qu'en dépit du fait que la date de départ de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée était connue depuis longtemps, le Bureau du Conseil privé n'a pas fait de recherches pour trouver un remplaçant, de sorte que M. Radwanski a été nommé à titre intérimaire sans que d'autres candidatures aient été étudiées. Tout en estimant qu'il ne devrait pas avoir vraiment besoin de le faire, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 19

Que le Bureau du Conseil privé effectue une recherche poussée de candidats pour tous les postes de haut fonctionnaire du Parlement, et ce, assez longtemps avant que le poste se libère pour pouvoir faire un choix parmi plusieurs candidats et s'assurer que chaque candidat possède l'expérience et l'intégrité nécessaires aux fonctions du poste.

Les personnes qui deviennent les hauts fonctionnaires du Parlement présentent un intérêt certain pour les parlementaires, qui doivent jouer un rôle concret dans leur nomination. Ce rôle est actuellement prévu à l'article 111.1 du Règlement de la Chambre :

111.1(1) Lorsque le gouvernement a l'intention de nommer un haut fonctionnaire de la Chambre, le Greffier de la Chambre ou le Bibliothécaire du Parlement, le nom du candidat est réputé avoir été renvoyé au comité permanent compétent qui peut examiner la nomination pendant au plus trente jours après le dépôt d'un document concernant la nomination du candidat.

Le Comité estime qu'il y aurait lieu d'envisager le renforcement de cette disposition du Règlement; c'est pourquoi il recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 20

Que la Chambre des communes envisage de modifier le paragraphe 111.1(1) du Règlement en remplaçant l'expression « peut examiner » par le terme « examine ».

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire du procès-verbal pertinent (*séance n° 24*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams, député