



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

**RAPPORT 3, LE PROCESSUS DE NOMINATION
PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL AUX
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, DES RAPPORTS
DU PRINTEMPS 2016 DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

FÉVRIER 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**RAPPORT 3, LE PROCESSUS DE NOMINATION
PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL AUX
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, DES RAPPORTS
DU PRINTEMPS 2016 DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

FÉVRIER 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Alexandra Mendès

MEMBRES

Chandra Arya

Paul Lefebvre

Shaun Chen

Phil McColeman

T.J. Harvey

Brenda Shanahan

Matt Jeneroux

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Joël Godin

Jati Sidhu

Gudie Hutchings

Erin Weir

GREFFIER DU COMITÉ

Michel Marcotte

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Édison Roy-César, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 3, Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs, des Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

« RAPPORT 3 — LE PROCESSUS DE NOMINATION PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL AUX TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS », RAPPORTS DU PRINTEMPS 2016 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), une « nomination par le gouverneur en conseil est faite sur la recommandation du ministre responsable et approuvée par le gouverneur en conseil¹ ». Par « gouverneur en conseil », on entend « le gouverneur général, [qui,] sur recommandation du Cabinet, agit à titre d'organe exécutif officiel conférant un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi² ».

« Le gouvernement nomme les présidents et les membres des tribunaux qui réglementent un domaine du droit ou rendent des décisions sur les droits juridiques des personnes dans des domaines particuliers du droit. Dans certains cas, les tribunaux sont là pour entendre les appels des décisions prises par le gouvernement³ ». Le BVG est donc d'avis que les nominations faites à ces tribunaux par le gouverneur en conseil, tant aux postes à temps plein qu'à ceux à temps partiel, constituent une responsabilité importante du gouvernement⁴.

En 2009, le BVG « a réalisé un [audit du processus de nomination par le gouverneur en conseil](#) en vue de déterminer si des procédures étaient en place pour permettre la nomination, en temps opportun, de personnes qualifiées » au sein de certaines sociétés d'État, de petites entités et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada⁵. L'audit a révélé que, même si des mesures avaient été prises pour améliorer la transparence du processus, les nominations dans les petites entités et à la Commission continuaient d'accuser d'importants retards⁶. De plus, l'information sur le processus de nomination et ses résultats n'étaient pas communiqués adéquatement aux entités et aux personnes visées; le BVG a aussi constaté que, à la Commission, le nombre de postes vacants « avait contribué à faire augmenter le nombre de cas en attente⁷ ».

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Rapport 3 — Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs](#) », *Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 3.1.

2 *Ibid.* (définition).

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*, paragr. 3.1 et 3.2.

5 *Ibid.*, paragr. 3.3.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

Enfin, l'audit de 2009 a mis en lumière « l'absence d'éléments de preuve démontrant que des critères de sélection avaient été établis pour les postes et que les références des candidats pressentis avaient été vérifiées pour les entités autres que la Commission⁸ ».

En réponse aux recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) à la suite de l'audit réalisé par le BVG en 2009, le greffier du Conseil privé a proposé un [plan](#) articulé autour des six points suivants :

- élaborer des directives sur le processus de nomination;
- améliorer la gestion des postes vacants;
- mieux gérer les fins de mandat;
- accroître la transparence et l'accessibilité du processus de nomination par le gouverneur en conseil;
- rendre le processus de nomination plus rigoureux;
- améliorer la formation et l'orientation tant des intervenants que des personnes nommées⁹.

Selon le BVG, « l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006 prévoyait la création de la Commission des nominations publiques¹⁰ ». Pour sa part, le Bureau du Conseil privé (BCP) a indiqué que la Commission serait assujettie à un code de pratique. Or, la Commission « a été officiellement éliminée dans le budget de 2012 », et le code n'a jamais vu le jour¹¹.

Au printemps 2016, le BVG a publié le rapport d'un audit de performance qu'il avait réalisé afin de « déterminer si des nominations de personnes qualifiées avaient été faites en temps opportun au sein des tribunaux administratifs sélectionnés, de manière à assurer la continuité des services ». L'exercice avait aussi permis d'évaluer « les progrès accomplis dans les secteurs à améliorer relevés lors de [l']audit de 2009 sur le processus de nomination. Ces secteurs comprenaient notamment les directives fournies par le [BCP], le nombre de postes vacants et la durée des périodes de vacance, ainsi que la communication avec les personnes nommées sur le renouvellement de leur mandat¹² ». Notons cependant que le BVG n'a pas « examiné les décisions de nomination ni les

8 *Ibid.*, paragr. 3.4.

9 *Ibid.*, paragr. 3.5.

10 *Ibid.*, paragr. 3.6.

11 *Ibid.*, paragr. 3.6 et 3.7.

12 *Ibid.*, paragr. 3.8.

rôles exercés à cet égard par les ministres, les cabinets de ministre ou le Cabinet du Premier Ministre¹³ ».

Le 17 novembre 2016, le Comité a tenu une audience sur cet audit¹⁴. Le BVG y était représenté par Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Sharon Clark, directrice principale. Le Bureau du Conseil privé était représenté par Janine Sherman, sous-secrétaire du Cabinet, Personnel supérieur et renouvellement de la fonction publique, et Donnalyn McClymont, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur. Affaires autochtones et du Nord Canada était représenté par David Dendooven, secrétaire ministériel, et Stephen Gagnon, directeur général, Direction générale des revendications particulières. Enfin, Jean Cintrat, directeur général, Affaires du Cabinet et parlementaires et des services exécutifs, a comparu au nom de Sécurité publique Canada, et Shelley Dooher, secrétaire générale, a témoigné au nom d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada¹⁵.

Selon Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, l'audit a été un exercice important :

[L]es tribunaux administratifs réglementent des domaines précis de la loi ou représentent pour les particuliers un moyen de porter en appel des décisions du gouvernement, comme celles relatives au statut d'immigration ou aux revendications des Premières Nations. Les nominations à ces tribunaux doivent se faire rapidement pour que les tribunaux puissent effectuer leur travail. Les personnes nommées doivent aussi avoir la formation et l'expérience qui s'imposent pour exercer leur rôle avec efficacité¹⁶.

Le tableau 1 fait le survol des quatre tribunaux que le BVG a étudiés attentivement lors de son audit de 2016.

13 *Ibid.*, paragr. 3.9.

14 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 novembre 2016, réunion n° 33.

15 *Ibid.* Le nom de certains des ministères a changé depuis la tenue de l'audit.

16 *Ibid.*, 1535.

Tableau 1 – Caractéristiques des quatre tribunaux administratifs étudiés

Tribunal	Mandat	Budget de fonctionnement pour l'exercice 2014-2015	Nombre actuel de membres nommés par le gouverneur en conseil	Ministre responsable
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	<p>Section d'appel de l'immigration : Décisions concernant les appels au sujet des décisions en matière d'immigration prises par le gouvernement sur des questions telles que le refus d'une demande de parrainage familial, les mesures de renvoi du Canada ou l'obligation de résidence.</p> <p>Section d'appel des réfugiés : Décisions concernant les appels au sujet du rejet d'une demande d'asile (pour les personnes dont les demandes du statut de réfugié au Canada ont été rejetées). (À noter que les décisions concernant les demandes d'asile sont prises par une autre section, constituée de fonctionnaires.)</p>	121 millions de dollars	65 membres à temps plein	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (anciennement Citoyenneté et Immigration Canada)
Tribunal des revendications particulières du Canada	<p>Décisions concernant les revendications historiques des Premières Nations contre Sa Majesté concernant des terres de réserve, d'autres éléments d'actifs et des promesses non tenues qui avaient été faites lors de la conclusion de traités. Ce tribunal a le pouvoir de verser des indemnités, et ce, jusqu'à concurrence de 150 millions de dollars.</p>	3 millions de dollars	1 juge à temps plein et 2 juges à temps partiel (ce qui équivaut à 2 juges à temps plein au total)	Affaires autochtones et du Nord Canada (anciennement Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)
Tribunal de la concurrence	<p>Décisions sur des questions telles que le fusionnement d'entreprises, la publicité trompeuse et des pratiques commerciales restrictives qui font l'objet d'une enquête de la part du Bureau de la concurrence.</p>	2 millions de dollars	3 juges à temps partiel et 7 membres non juges à temps partiel	Innovation, Sciences et Développement économique Canada (anciennement Industrie Canada)
Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC	<p>Enquêtes sur les plaintes du public concernant la conduite de membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).</p>	10 millions de dollars	1 membre à temps plein et 1 membre à temps partiel	Sécurité publique Canada

Source : Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Rapport 3 — Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs](#) », *Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada*, pièce 3.1.

Selon le BVG :

Le [BCP] est chargé, au nom du Premier Ministre, d'établir et d'administrer les politiques et les services permettant au gouverneur en conseil d'effectuer des nominations de qualité. Pour la nomination des présidents et des autres membres à temps plein des tribunaux, le Bureau du Conseil privé reçoit les demandes d'emploi, évalue les candidatures reçues, gère le processus d'entrevues et y participe. Le Bureau n'est pas responsable du processus de sélection pour les nominations à temps partiel. Il n'est pas non plus responsable du processus de sélection dans le cas des tribunaux où le ministre responsable s'est vu déléguer par le Premier Ministre l'autorité de mener son propre processus de sélection, comme la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada¹⁷.

Pour les tribunaux qui comptent des juges en exercice parmi leurs membres, la nomination doit passer par la recommandation de différentes parties concernées, comme le ministre de la Justice, de même que les juges en chef des cours supérieures et la Cour fédérale¹⁸.

SOUTIEN VISANT LE PROCESSUS DE NOMINATION PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Dans la foulée de l'[audit de 2009](#), le BCP s'était engagé envers le Comité à améliorer ses directives sur le processus de nomination¹⁹. Plus tard en 2009, il a publié le *Guide de la gestion du processus des nominations par le gouverneur en conseil*, qui fournit de l'information aux intervenants gouvernementaux au sujet du processus de nomination²⁰. Selon le BVG, toutefois, ce guide n'est pas publié sur le site Web du BCP, ce qui le rend difficile d'accès pour les intervenants, notamment les cabinets ministériels, les ministères, les tribunaux et les candidats éventuels à des nominations²¹. M. Ferguson a ajouté lors de son témoignage qu'il « n'y était pas question des exceptions au processus, comme la nomination des juges aux tribunaux²² ».

Le BVG a attiré l'attention sur quelques points abordés dans le *Guide* :

- [L]es processus de sélection pour toutes les nominations doivent être accessibles, fondés sur les compétences et transparents. Ces processus doivent inclure l'établissement de critères de sélection qui reflètent la nature particulière du poste et l'étendue des responsabilités connexes.

[...]

17 *Ibid.*, paragr. 3.16.

18 *Ibid.*, paragr. 3.18.

19 *Ibid.*, paragr. 3.22.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 novembre 2016, réunion n° 33, 1535.

- Les ministres (et non le Bureau du Conseil privé) sont chargés de formuler des recommandations pour toutes les nominations par le gouverneur en conseil. Ils doivent aussi gérer les postes vacants dans les tribunaux faisant partie de leur portefeuille, s'assurer que les nominations sont faites en temps opportun, consulter les présidents des tribunaux au sujet des compétences et des qualifications requises afin de pourvoir les postes vacants, et faire des recommandations de nomination au gouverneur en conseil.
- Le Cabinet du Premier Ministre est chargé de consulter les cabinets ministériels responsables au sujet de toute question relative aux nominations et de coordonner le processus de nomination par le gouverneur en conseil.
- Les ministères de portefeuille sont chargés d'établir des critères de sélection et de rédiger les avis de poste vacant en collaboration avec le Bureau du Conseil privé²³.

Le *Guide* indique par ailleurs qu'il faut prévoir assez de temps pour procéder à la sélection dans les cas où le mandat du titulaire du poste n'est pas reconduit. En 2009, le BVG avait noté qu'il n'y avait pas de « délai d'avis à respecter pour informer les personnes nommées du renouvellement de leur mandat²⁴ ». Le *Guide* a remédié à cette situation en stipulant que, pour les postes de président et des autres membres à temps plein des tribunaux, « les décisions relatives au renouvellement du mandat doivent être prises au moins six mois avant la fin du mandat du titulaire²⁵ ». Pour les membres à temps partiel, ces décisions doivent être prises dans un délai de trois mois au moins²⁶.

Au cours de l'audit de 2016, le BVG a appris que les directives du *Guide* n'étaient pas suivies dans l'ensemble du gouvernement fédéral²⁷. Les représentants du ministère de la Justice Canada ont ainsi décrit au BVG le processus qui s'appliquait à la nomination des membres du Tribunal des revendications particulières du Canada et du Tribunal de la concurrence :

[L]es juges en exercice des cours supérieures sont assujettis à un processus de sélection distinct et rigoureux, qui écarte de ce fait la nécessité d'appliquer les règles, les procédures et les processus régissant les nominations des autres membres par le gouverneur en conseil. Cette affirmation n'est pas étayée dans le Guide du Bureau du Conseil privé²⁸.

À ce sujet, Janine Sherman, sous-secrétaire du Cabinet, Personnel supérieur et renouvellement de la fonction publique, BCP, a dit au Comité que le très honorable Justin Trudeau, premier ministre du Canada, avait annoncé une nouvelle politique

23 *Ibid.*, paragr. 3.23 et 3.24.

24 *Ibid.*, paragr. 3.25.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*, paragr. 3.26.

28 *Ibid.*

concernant les nominations par le gouverneur en conseil le 25 février 2016²⁹. Elle a également parlé d'autres initiatives du BCP :

Depuis l'annonce en février, nous avons entrepris un certain nombre d'initiatives en matière de communication, de sensibilisation et d'échange d'information. Nous avons tenu des séances d'information en collaboration avec le Cabinet du premier ministre afin de fournir des directives, des renseignements et des outils aux ministères et organismes ainsi qu'à tout le personnel de cabinet ministériel participant au soutien de leur ministre en ce qui a trait aux nominations relevant du gouverneur en conseil. Nous continuerons de collaborer avec ces principaux intervenants et d'analyser les pratiques exemplaires³⁰.

Devant ces constats, le BVG a recommandé que le BCP consulte les ministères de portefeuille et les tribunaux et qu'il indique dans ses directives « s'il y a des exceptions aux exigences du processus, comme la nomination des juges aux tribunaux³¹ ». Le BVG a également recommandé au BCP d'« afficher ses directives à un endroit central où elles seraient faciles à trouver pour tous les intervenants³² ».

Le BCP a accepté les deux recommandations. Dans son plan d'action, il indique la tenue, au printemps 2016, de cinq « séances d'information au sujet de la nouvelle politique entourant les nominations par le gouverneur en conseil, y compris au sujet des cas pour lesquels un processus de sélection n'est pas nécessaire, à l'intention des ministères de portefeuille, des organisations et des cabinets des ministres³³ ». Le BCP a annoncé d'autres mesures prévues :

[Le BCP] fournira de l'information sur les types de postes assujettis à des processus de sélection différents [et] des conseils sur les procédures applicables dans de pareils cas au personnel des [organisations responsables].

Le BCP continuera de consulter et d'orienter les ministères de portefeuille, organisations et cabinets des ministres au sujet de la procédure entourant les processus de sélection en vertu de la nouvelle approche stratégique entourant les nominations par le gouverneur en conseil³⁴.

En outre, le BCP s'est engagé à afficher ses directives à deux endroits centraux :

- un portail public/répertoire central en ligne convivial où seront affichés les conseils, l'information et les mises à jour au sujet des nouvelles politiques relatives aux nominations par le gouverneur en conseil à l'intention des intervenants (c.-à-d. ministères de portefeuille, organisation et grand public);

29 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 novembre 2016, réunion n^o 33, 1540.

30 *Ibid.*

31 BVG, « [Rapport 3 — Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs](#) », *Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 3.29.

32 *Ibid.*, paragr. 3.30.

33 Bureau du Conseil privé, plan d'action et réponse de la direction, octobre 2016, p. 2.

34 *Ibid.*, p. 3.

- un portail interne/répertoire central sur GCconnex à l'intention des employés ministériels et des cabinets des ministres qui doivent appuyer le processus entourant les nominations par le gouverneur en conseil³⁵.

Nonobstant ces changements et ces engagements, le Comité formule la recommandation suivante :

Recommandation 1

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *Bureau du Conseil privé* présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport indiquant comment il a amélioré la communication de directives au sujet des nominations par le gouverneur en conseil et l'accès à ces directives.

POSTES VACANTS AU SEIN DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Le BVG s'est penché sur les postes vacants (et leur effet) dans les quatre tribunaux étudiés. Il a observé que le nombre de postes vacants était important, et que les postes en question restaient vacants pendant longtemps (voir le tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2 – Nombre de postes vacants et période durant laquelle ces postes restent vacants au sein des tribunaux examinés

Tribunal	Postes dotés par le gouverneur en conseil actuellement vacants (selon les besoins indiqués par les tribunaux)	Période moyenne écoulée depuis l'expiration des mandats
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	21 postes sur 86 (en excluant la présidence)	9 mois**
Tribunal des revendications particulières du Canada	2 postes sur 4	17 mois*
Tribunal de la concurrence	4 postes sur 14	20 mois**
Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC	0 poste sur 2	7 mois**
* Postes encore vacants		
** Période moyenne écoulée depuis l'expiration des mandats pour les postes vacants qui ont été dotés pendant la période visée par notre audit		

Source : Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Rapport 3 — Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs](#) », *Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada*, pièce 3.2.

35 *Ibid.*

À propos du taux de vacance à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, qui était de 21 postes sur 86, le BVG a pris note des explications des représentants de la Commission : l'organisation s'attendait à ce que la charge de travail diminue dans certaines sections après un certain temps³⁶.

La réaffectation des ressources d'une section à une autre a cependant entraîné « un arriéré de travail encore plus important dans la Section d'appel de l'immigration. Le nombre insuffisant de membres est un des facteurs qui a fait grimper à près de 11 000 le nombre d'appels de l'immigration en suspens, le délai de traitement moyen passant à 18 mois »³⁷. Ce délai était beaucoup plus long que le délai de traitement moyen de 10 mois [que le BVG a observé lors de son] audit de 2009³⁸. « Les retards dans le traitement des appels risquent d'avoir des conséquences, notamment celle de créer de l'incertitude chez les appelants et leur famille³⁹. »

En 2015, la Commission a apporté des changements à son processus d'appel afin d'éliminer les retards et a doté des postes vacants. À la fin de la période visée par l'audit, « la Section d'appel de l'immigration avait commencé à réduire le nombre d'appels en instance⁴⁰ ».

Au Tribunal des revendications particulières du Canada, aucune nomination n'a été faite entre 2012 et la fin de la période d'audit (novembre 2015). Des représentants du Tribunal ont fait savoir plus tard au BVG que le fait que des postes soient laissés vacants avait allongé les « retards dans le traitement en temps opportun des revendications des Premières Nations⁴¹ ».

Les postes vacants au Tribunal de la concurrence exigent de fixer les dates des audiences longtemps à l'avance afin que le Tribunal dispose d'assez de temps pour se préparer. Selon le BVG, cependant, cette pratique pourrait contrevenir à la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, qui stipule « que le Tribunal doit agir autant que possible en procédure expéditive⁴² ». En effet, le « retard dans la nomination des juges et des membres non-juges pourrait nuire à la capacité du Tribunal de satisfaire à cette exigence, ce qui pourrait avoir des répercussions financières sur les entreprises et les consommateurs⁴³ ».

Pour ce qui est de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, on n'a relevé aucun poste vacant à doter, mais l'ancien vice-président à temps partiel avait assuré la présidence par intérim pendant quatre ans avant d'être

36 *Ibid.*, paragr. 3.38.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*, paragr. 3.39.

41 *Ibid.*, paragr. 3.40.

42 *Ibid.*, paragr. 3.41.

43 *Ibid.*

nommé au poste de président », ce qu'on a expliqué en disant que « la nomination comme président à temps plein découlait de l'adoption d'une nouvelle loi en novembre 2014 qui donnait de plus larges pouvoirs d'enquête à la Commission, ce qui nécessitait la création d'un poste de président à temps plein⁴⁴ ». D'après le BVG, comme la personne en question devait jouer à la fois le rôle de président par intérim et celui de vice-président, « il y avait un risque que la Commission ne puisse s'acquitter de son mandat si la personne n'était pas en mesure d'exercer ses fonctions⁴⁵ ».

Le BVG a observé dans l'ensemble ce qui suit :

Malgré les efforts déployés pour améliorer la gestion des postes vacants depuis notre audit de 2009, nos constatations indiquent des retards persistants en ce qui concerne les postes pourvus par le gouverneur en conseil. Ces retards ont nui aux activités des tribunaux et, par conséquent, ont eu une incidence sur les personnes concernées⁴⁶.

Amené à dire si, à son avis, la situation s'était améliorée ou aggravée depuis 2009, M. Ferguson a jugé que, de manière générale, le BVG était déçu « par le grand nombre de postes vacants qui demeurent, et par l'incidence qu'ils ont sur certaines décisions très importantes⁴⁷ ».

Par conséquent, le BVG a recommandé à Innovation, Sciences et Développement économique Canada, à Affaires autochtones et du Nord Canada et à Sécurité publique Canada de « travailler avec les ministres et les tribunaux, le plus tôt possible, à la dotation des postes pourvus par le gouverneur en conseil afin d'assurer la continuité des activités⁴⁸ ».

En réponse à cette recommandation :

- Innovation, Sciences et Développement économique Canada a fait savoir dans son plan d'action qu'il « collabore avec le Cabinet du ministre, le Bureau du Conseil Privé et le Tribunal de la concurrence afin de lancer un processus de sélection par le gouverneur en conseil pour les membres non juristes qui est conforme à la nouvelle politique sur les nominations [de 2016]⁴⁹ ».
- Affaires autochtones et du Nord Canada a dit dans son plan d'action qu'il ne donnera aucun conseil au ministre concernant les nominations au Tribunal des revendications particulières, mais que le « Secrétariat du

44 *Ibid.*, paragr. 3.42.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, paragr. 3.43.

47 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 novembre 2016, réunion n^o 33, 1605.

48 *Ibid.*, paragr. 3.44.

49 Innovation, Sciences et Développement économique Canada, plan d'action de la direction, 31 octobre 2016, p. 1.

ministère (Direction de la Planification et coordination ministérielles) à Affaires autochtones et du Nord Canada continuera à enregistrer les noms et les mandats des membres du Tribunal et communiquera cette information avec le Cabinet de la ministre de façon régulière⁵⁰ ».

- Pour sa part, Sécurité publique Canada a indiqué dans son plan d'action qu'il avait mis en œuvre le processus de nomination par le gouverneur en conseil annoncé en 2016 et une procédure de suivi efficace pour les nominations à la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes, et que, d'ici le printemps 2017, il rédigerait des lignes directrices ministérielles qui « décriront la nouvelle approche de nomination par le GEC et les procédures internes à utiliser à l'appui de cette approche⁵¹ ».

En réponse à des questions portant sur les causes des retards observés dans les nominations par le gouverneur en conseil, les représentants du BCP et des ministères concernés ont dit qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités et qu'il appartient au gouverneur en conseil de prendre des décisions sur les nominations aux tribunaux administratifs⁵².

Le Comité est insatisfait de cette réponse, qui laisse entendre que personne n'est actuellement responsable de l'exécution en temps opportun des nominations aux tribunaux administratifs par le gouverneur en conseil⁵³. Toutefois, comme indiqué précédemment, le BVG a noté dans l'audit que selon le *Guide de la gestion du processus des nominations* du BCP, les ministres doivent « gérer les postes vacants dans les tribunaux faisant partie de leur portefeuille » et « s'assurer que les nominations sont faites en temps opportun⁵⁴ ».

À la lumière des constatations de l'audit, des plans d'action et des témoignages, le Comité est d'avis que, sans améliorations au processus actuel, les nominations par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs continueront d'accuser des retards. Pour cette raison, le Comité formule la recommandation suivante :

Recommandation 2

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *Bureau du Conseil privé*, en collaboration avec les ministères et les tribunaux, explique au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes comment il améliorera la rapidité du processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs.

50 Affaires autochtones et du Nord Canada, plan d'action ministériel, 7 juillet 2016, p. 1.

51 Sécurité publique Canada, plan d'action, p. 1.

52 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 novembre 2016, réunion n^o 33, 1555.

53 *Ibid.*

54 BVG, « [Rapport 3 — Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs](#) », *Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 3.24.

Le Comité a demandé à Shelley Dooher, secrétaire générale, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, si la nomination d'un nombre suffisant de membres du Tribunal de la concurrence rencontrait des difficultés particulières. M^{me} Dooher a répondu ce qui suit :

En ce qui concerne le Tribunal de la concurrence, il est important de savoir que la loi exige un nombre déterminé de membres de la magistrature et de membres extérieurs, jusqu'à concurrence d'un maximum. Cela ne signifie pas qu'ils doivent tous être en place tout le temps parce que cela dépend vraiment de la charge de travail. Je dirais ceci. Pour autant que je sache, et je n'occupe mon poste que depuis décembre 2015, à ma connaissance, le tribunal a pu faire face à sa charge de travail.

Il y a une chose qui pourrait manquer dans le dialogue d'aujourd'hui. L'une des choses importantes que le BCP a mises en place à propos de ces nouveaux processus pour les membres extérieurs, c'est que nous sommes autorisés à organiser des concours plus vastes et à constituer des réserves de candidats, et à puiser dans cette réserve pendant un certain temps. Cela nous permet vraiment une plus grande souplesse dans le cas où un besoin se présenterait rapidement en raison d'un changement dans la charge de travail et où nous avons déjà un groupe de personnes qualifiées⁵⁵.

À l'inverse, David Dendooven, secrétaire ministériel, Affaires autochtones et du Nord Canada, a parlé du travail complexe consistant à protéger l'indépendance du Tribunal des revendications particulières :

En ce qui concerne le ministère [...], l'unité responsable des nominations veille à ce que le travail soit effectué de façon efficace. À la suite [de] l'examen du vérificateur général au sujet du Tribunal, nous avons réévalué nos processus pour nous assurer que nous respectons son indépendance et que nous ne pouvons pas être accusés d'ingérence relativement aux candidats que la ministre de la Justice recommande au gouverneur en conseil⁵⁶.

Notons par ailleurs que, selon Michael Ferguson, la planification de la relève doit revêtir une grande importance dans le travail qui consiste à pourvoir les postes vacants :

Malheureusement, il semble que tout soit concentré sur la fin du processus. J'entends par là, et j'ai peut-être tort, mais c'est ainsi que je vois les choses, qu'en cas de vacance, ce processus vise à déterminer lesquels des juges nous pourrions attirer au tribunal. J'estime qu'il s'agit d'une simple question de planification de la relève, de sorte que lorsque les juges sont d'abord nommés, il faut prévoir à quel moment il pourrait y avoir des postes vacants aux tribunaux, et quels juges pourraient faire partie du bassin de candidats potentiels⁵⁷.

Par ailleurs, si les responsables au sein des ministères et des tribunaux étaient mieux formés sur la planification de la relève, il pourrait être plus facile d'éviter les problèmes découlant des postes vacants et les retards dans la prise de décisions.

Pour cette raison, le Comité formule la recommandation suivante :

55 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 17 novembre 2016, réunion n^o 33, 1640.

56 *Ibid.*, 1705.

57 *Ibid.*, 1615.

Recommandation 3

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *Bureau du Conseil privé* élabore des méthodes pour aider les ministères et les tribunaux administratifs à mieux intégrer la planification de la relève au processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs.

PROCESSUS VISANT À EFFECTUER DES NOMINATIONS DE QUALITÉ, ET ORIENTATION ET FORMATION DES PERSONNES NOMMÉES

Selon le BVG, les « processus de sélection des personnes nommées à temps plein étaient bien documentés tandis que ceux des personnes nommées à temps partiel n'étaient pas transparents⁵⁸ ». Le BVG a aussi constaté l'existence de plusieurs « formations pertinentes et différentes offertes aux nouveaux présidents afin de leur donner une orientation sur les politiques et les procédures du gouvernement, et sur leurs responsabilités en tant que président d'un tribunal administratif ». Par contre, « un quart des présidents n'avaient assisté à aucune des formations offertes par le Bureau du Conseil privé ou l'École de la fonction publique du Canada⁵⁹ ».

Quelles qu'aient été ses constatations, le BVG n'a pas fait de recommandation au sujet de la manière de promouvoir les nominations de candidats de grande qualité ou de l'orientation et de la formation des personnes nommées. Or, le Comité est d'avis qu'une orientation et une formation sont essentielles pour que les nouvelles personnes nommées connaissent « les rôles et responsabilités des titulaires d'une charge publique, le cadre juridique, les exigences du Code de valeurs et d'éthique ou le fonctionnement du gouvernement fédéral et de leurs tribunaux respectifs⁶⁰ ». Pour cette raison, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 4

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *Bureau du conseil privé* envisage de rendre l'orientation et la formation obligatoires pour les nouvelles personnes nommées à des tribunaux administratifs.

CONCLUSION

Le BVG a conclu qu'il continue d'y avoir des retards dans les nominations, par le gouverneur en conseil, de candidats qualifiés aux tribunaux administratifs examinés. Parfois, ces retards sont importants. Et ce sont les Canadiens qui en paient le prix, tant les particuliers que les autres parties concernées. « Le Bureau du Conseil privé a émis des directives sur le processus de nomination; cependant, ces directives ne sont pas affichées

58 BVG, « [Rapport 3 — Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs](#) », *Rapports du printemps 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 3.47 (sous-titre).

59 *Ibid.*, paragr. 3.65.

60 *Ibid.*, paragr. 3.68.

sur son site Web, ne traitent pas de tous les types de nomination et ne donnent pas d'explication concernant les exceptions aux exigences du processus de nomination, comme la nomination des juges aux tribunaux⁶¹. »

Le BVG a aussi conclu que « la plupart des processus de sélection étaient ouverts et transparents, mais qu'aucun élément probant n'indiquait que les personnes nommées à temps partiel avaient été évaluées en fonction des critères établis pour la nomination de personnes qualifiées⁶² ». Selon le BVG, « cette façon de faire est contraire à l'exigence du Bureau du Conseil privé voulant que les processus de sélection pour toutes les nominations soient accessibles, fondés sur les compétences et transparents⁶³ ».

Le Comité surveillera la manière dont le BCP réagira à ses quatre recommandations. Il veillera ainsi à ce que la responsabilité à l'égard de l'exécution en temps opportun des nominations par le gouverneur en conseil soit clarifiée et à ce que les ministères et les tribunaux administratifs reçoivent un meilleur soutien, des directives plus claires, de l'orientation et de la formation, ainsi que de l'aide pour la planification de la relève.

61 *Ibid.*, paragr. 3.74.

62 *Ibid.*, paragr. 3.75.

63 *Ibid.*

RÉSUMÉ DES MESURES RECOMMANDÉES ET DES ÉCHÉANCES CORRESPONDANTES

**Tableau 3 – Résumé des mesures recommandées et des échéances
correspondantes**

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1 (p. 8)	Le <i>Bureau du Conseil privé</i> (BCP) doit présenter au Comité un rapport indiquant comment il a amélioré la communication de directives au sujet des nominations par le gouverneur en conseil et l'accès à ces directives.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport
Recommandation 2 (p. 11)	Le BCP, en collaboration avec les ministères et les tribunaux, doit expliquer au Comité comment il améliorera la rapidité du processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport
Recommandation 3 (p. 13)	Le BCP doit élaborer des méthodes pour aider les ministères et les tribunaux administratifs à mieux intégrer la planification de la relève au processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport
Recommandation 4 (p. 13)	Le BCP doit envisager de rendre l'orientation et la formation obligatoires pour les nouvelles personnes nommées à des tribunaux administratifs.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du Conseil privé Donnalyne McClymont, secrétaire adjointe du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur Janine Sherman, sous-secrétaire du Cabinet, Personnel supérieur et renouvellement de la fonction publique	2016-11-17	33
Bureau du vérificateur général du Canada Sharon Clark, directrice principale Michael Ferguson, vérificateur général du Canada		
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Jean Cintrat, directeur général, Affaires du Cabinet et parlementaires et des services exécutifs		
Ministère de l'Industrie Shelley Dooher, secrétaire générale, Bureau du secrétaire général		
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien David Dendooven, secrétaire ministériel Stephen Gagnon, directeur général, Direction générale des revendications particulières		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 33, 40, 41](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson

