
Le rôle des fonctionnaires de la législature en Alberta

par Donald M. Hamilton

Bon an mal an, les sondages d'opinion disent que les Canadiens ne font pas confiance à leurs politiques. Les services assurés par les hauts fonctionnaires des législatures sont-ils de nature à modifier cette perception? Le présent article traite des rôles que jouent les hauts fonctionnaires des législatures provinciales en général et de celle de l'Alberta en particulier.

Quand on parle aux hauts fonctionnaires des législatures, ils disent invariablement que leur indépendance est cruciale pour la bonne marche de leurs services. En Alberta, la plupart des hauts fonctionnaires de la législature sont embauchés au terme d'un concours public et d'une entrevue menée par un comité de l'Assemblée auquel tous les partis sont représentés. Seule exception à la règle : le vérificateur général, car le titulaire du poste doit avoir l'expérience de la vérification. Mais même dans ce cas, on examine habituellement plus d'une candidature, et la nomination du titulaire est recommandée par le comité multipartite précité.

Les hauts fonctionnaires des législatures sont-ils vraiment indépendants? Je dirais que oui, si on en juge par leurs titres de compétence. En effet, la plupart de mes collègues commissaires à l'éthique sont des juges à la retraite ou des avocats; certains commissaires à l'information et commissaires à la protection de la vie privée ont fait carrière dans la profession juridique ou l'enseignement universitaire; les directeurs généraux des élections ont l'expérience des élections; les titulaires de la charge d'ombudsman de l'Alberta ont habituellement l'expérience du maintien de l'ordre; certains hauts fonctionnaires parlementaires ont déjà travaillé pour un gouvernement ou ont occupé des charges électives,

mais je crois qu'ils avaient assez d'indépendance pour pouvoir parler ouvertement du gouvernement ou des représentants élus de leur juridiction et, au besoin, se montrer critiques à leur endroit.

Certains hauts fonctionnaires des législatures ne sont pas reconduits dans leurs fonctions, mais rares sont ceux qui ne terminent pas leur mandat. Il arrive bien sûr que certains d'entre eux, qui souhaitent continuer dans leurs fonctions, se fassent dire que cela ne se produira pas ou qu'ils peuvent toujours présenter leur candidature (ce qui signifie en général qu'ils ne devraient pas se donner cette peine). Le mandat à durée déterminée permet à la législature d'examiner le rendement du titulaire de chaque charge, tout comme les électeurs examinent celui de leurs députés quand il y a des élections.

En Alberta, les budgets de dépenses des hauts fonctionnaires de la législature ne sont pas adoptés par le « gouvernement », mais par un comité composé de représentants de tous les partis. Ce comité nous interroge sur nos prévisions de dépenses et peut ne pas approuver les crédits que nous demandons. Quand un fonctionnaire voit son budget réduit, il doit décider si cela compromet son indépendance ou si la réduction est compatible avec les mesures de contrôle des dépenses visant dans l'ensemble à maintenir le taux d'augmentation des dépenses dans certaines limites. Quand la législature albertaine examine le Budget des dépenses principal du gouvernement chaque année, le premier point à l'ordre du jour lui enjoint de voter sans débat ni amendement sur le budget de chacun de ses hauts fonctionnaires [paragraphe 61(8) du *Règlement*].

On nous invite aussi à accompagner chaque demande de budget d'un plan d'activités. Dans les limites de ce plan, le haut

Donald M. Hamilton est le Commissaire à l'éthique de l'Alberta. Le présent texte est une version revue et modifiée d'un exposé préparé pour une conférence du Groupe canadien d'étude des parlements sur le thème « À qui faisons-nous confiance? Les rapports de plus en plus étroits entre les hauts fonctionnaires des législatures et les citoyens » qui a eu lieu à Winnipeg, au Manitoba, le 9 décembre 2006.

fonctionnaire peut s'il le désire formuler les buts qu'il veut voir son service atteindre et évaluer dans quelle mesure il a atteint ceux de l'année précédente. L'ombudsman de l'Alberta évalue son rendement dans son rapport annuel. Quant au vérificateur général, c'est dans ses plans d'activités qu'il indique le rendement qu'il vise pour son service et qu'il mesure le rendement atteint, ce qu'il incite les autres hauts fonctionnaires de la législature à faire également. Mon bureau établit et définit ses buts, mais ne mesure pas son rendement.

Par ailleurs, le bureau du vérificateur général effectue chaque année une vérification des services des autres hauts fonctionnaires de la législature. Nous publions tous nos frais de déplacement en ligne. Nous sommes rarement avisés des demandes d'information et nous sommes en grande partie soustraits à l'application de la législation en la matière. Je dirais que nous essayons tous d'être aussi ouverts et transparents que possible tout en respectant les dispositions de notre loi sur la confidentialité.

Nous avons la chance en Alberta d'être au service d'une législature qui exige maintenant, dans la plupart des cas, que ses lois fassent l'objet d'un examen périodique. Cela a récemment été le cas de la loi qui régit ma charge. À mon avis, cela montre bien que les législatures sentent le besoin de s'adapter aux attentes de leurs membres et du public, lesquelles sont en perpétuelle évolution. Si le public exige un jour une surveillance plus serrée et une plus grande transparence, la législature modifiera vraisemblablement la loi qui nous régit en conséquence ou, à tout le moins, tiendra compte des opinions exprimées par la population dans le débat sur le projet de loi modificatif.

On a demandé plus d'une fois à mon bureau si la loi qui régit les conflits d'intérêts des députés à l'Assemblée législative (*Conflicts of Interest Act*) est vraiment nécessaire et si la conduite des députés serait conforme à l'éthique sans elle. Je crois qu'en général, les députés se conforment à l'éthique dans leur conduite et qu'ils continueraient de le faire même si aucune loi ne les y obligeait.

Cela dit, je n'en crois pas moins cette loi efficace. En effet, elle assure au public qu'il existe des règles de conduite et que quelqu'un — quelqu'un d'indépendant — a pour tâche d'enquêter sur les allégations de conduite répréhensible. Elle est aussi un ouvrage de référence sur les questions d'éthique — parfois assez complexes — que les députés peuvent consulter quand ils sont dans le doute.

L'Alberta est la première juridiction d'Amérique du Nord à s'être dotée d'un ombudsman. Le rôle de l'ombudsman — examiner les décisions administratives et faire des enquêtes plus vastes au besoin (par exemple, sur les établissements correctionnels et les garderies éducatives) — est essentiel. Il a d'ailleurs pris de l'expansion au fil des ans. L'ombudsman a depuis peu le pouvoir d'examiner des dossiers concernant certaines organisations professionnelles, comme celles qui

encadrent et régissent les professions du domaine de la santé, les professions comptables réglementées, etc.

Quant à lui, mon bureau a pour unique mandat d'examiner les possibles conflits d'intérêts des députés à l'Assemblée législative. Le poste venait tout juste d'être créé quand on a demandé à mon prédécesseur s'il examinerait aussi les cas de conflit d'intérêts chez les hauts fonctionnaires (les personnes nommées à leurs postes et ayant rang de sous-ministre), et il a accepté. L'année prochaine, la législature de l'Alberta devrait examiner la possibilité de créer un registre des lobbyistes. Mon bureau a offert d'en assumer la responsabilité. En Ontario, les députés à l'Assemblée législative relèvent du Commissaire à l'intégrité, qui est chargé de revoir leurs salaires et d'y recommander des modifications au besoin, d'examiner les demandes de remboursement de dépenses des ministres et de veiller à ce que les lobbyistes soient enregistrés, et, selon le *Globe and Mail*, il pourrait bientôt être également chargé d'administrer l'application de la législation sur la protection des dénonciateurs. Nombre de mes homologues canadiens jouent plus d'un rôle. Certains sont chargés de surveiller tant les députés à la législature que les hauts fonctionnaires, et celui de Terre-Neuve cumule les fonctions de Commissaire aux conflits d'intérêts et de directeur général des élections.

Mais les attentes du public à l'égard des campagnes à la direction des partis sont restées lettre morte. En Alberta comme dans la plupart des provinces, ces campagnes ne sont encadrées par aucune loi. Ainsi, le public peut très bien ne jamais savoir qui a appuyé financièrement tel candidat ni à quelle hauteur. Le directeur général des élections n'est pas habilité à contrôler les contributions aux campagnes ni les dépenses des candidats. Je crois que dans ce domaine, les choses vont changer dans l'ensemble du pays au cours des quelques prochaines années.

Les suites qu'un gouvernement donne aux recommandations ou aux rapports des hauts fonctionnaires de sa législature est peut-être un indice de l'efficacité des fonctionnaires indépendants. En effet, la plupart des recommandations faites chaque année par le vérificateur général (mais pas toutes) sont accueillies, comme, en général, celles de l'ombudsman, et parmi les ordonnances du Commissaire à la protection de la vie privée et du Commissaire à l'information, peu font l'objet d'un contrôle judiciaire. Quant aux commissaires aux conflits d'intérêts, ils font rapport de très peu d'infractions graves aux codes d'éthique, et la plupart du temps, quand cela se produit, le député pris en défaut démissionne, ce qui fait que la législature n'a pas à étudier de recommandation du Commissaire.

La présence des hauts fonctionnaires des législatures suffit-elle à rendre les élus plus responsables, comme le souhaite le public? Probablement pas. Une enquête récente de l'ombudsman de l'Alberta révèle que beaucoup de citoyens ne connaissent même pas son existence. Je crois qu'un sondage sur mon bureau donnerait des résultats semblables. Nos bureaux ont ceci de commun qu'aux yeux des médias, ce qui

occupe la majeure partie de nos journées n'est pas matière à « manchette ». Si les rapports spéciaux de l'ombudsman et les enquêtes de mon bureau attirent l'attention, c'est plus parce qu'ils laissent soupçonner un scandale ou quelque chose de répréhensible. Lorsque l'ombudsman règle une affaire à la satisfaction de tout le monde ou que j'empêche par mes conseils un député de se placer en situation de conflit d'intérêts, il n'y a pas de quoi faire un « scoop ». Cela explique peut-être que le public ne sache pas ce que nous faisons. Nous nous acquittons de nos fonctions — sans tambour ni trompette et, j'espère, de façon professionnelle — et contribuons ainsi à rendre le gouvernement plus responsable devant le public et plus transparent.

Je peux dire, en ce qui me concerne et en ce qui concerne mon bureau, que je n'ai jamais été indûment pressé par un politique, un haut fonctionnaire ou les médias de modifier ma façon de faire ou de revenir sur une de mes décisions. Je discute habituellement de chaque affaire avec les porte-parole de toutes les parties concernées, et je trouve fort utile de procéder ainsi. Cela me permet d'en apprendre plus sur le rôle des députés et, ainsi, de mieux les conseiller.

Les fonctionnaires des législatures ont parfois du mal à accepter les critiques dont ils sont la cible dans les médias. La plupart estiment que leurs décisions, comme celles des tribunaux, se défendent d'elles-mêmes et ils refusent de s'engager à en discuter publiquement.

Qu'est-ce que les citoyens pourraient demander de plus? D'après l'expérience vécue dans mon service, certains voudraient que nous obligions les élus à se conduire conformément à ce qu'eux considèrent être l'éthique. Mais en pareil cas, si l'avortement était financé par le Trésor public ou si les cafétérias des écoles servaient de la malbouffe aux élèves, il faudrait juger que la conduite du ministre de la Santé et celle du ministre de l'Éducation sont contraires à l'éthique. Comme il est déjà arrivé que des citoyens demandent à mon bureau de

rendre des décisions de ce genre, je crois qu'on ne peut répondre aux attentes de tout le monde.

Mon bureau s'efforce d'encourager les dirigeants à avoir une conduite qui n'offense pas l'éthique. Dans mon rapport annuel sur l'exercice 2004-2005, j'ai écrit ceci :

Comme beaucoup — les médias et les universitaires notamment — l'ont dit, le public semble ne vouloir qu'une chose : que leurs dirigeants soient responsables devant eux. Il ne suffit pas que les hauts fonctionnaires sortent de l'ombre uniquement pour les féliciter d'avoir fait du bon travail. Les Canadiens leur demandent d'intervenir immédiatement quand des erreurs sont commises ou que des programmes ne sont pas administrés comme ils sont censés l'être. Ils veulent alors savoir quelle erreur a été commise, comment elle a pu se produire et qui en est responsable. Mais ils n'acceptent pas qu'on impute simplement le blâme à quelqu'un (ni, manifestement, que cette personne refuse d'assumer la responsabilité de l'erreur). Je suis d'accord avec la majorité des Canadiens sur un point : les hauts fonctionnaires doivent mieux rendre compte de ce qui se passe en les informant de ce que fait leur gouvernement, de la façon dont les décisions sont prises et mises à exécution et des résultats obtenus, bons ou mauvais.

Comme mes collègues hauts fonctionnaires de la législature de l'Alberta et mes homologues des autres législatures canadiennes, je nous perçois comme des fonctionnaires indépendants qui servent la population et l'intérêt public en examinant les décisions prises, en conseillant les législateurs au sujet de leurs projets de loi ou en les interprétant, en recommandant au gouvernement des changements à apporter à ses politiques ou à ses façons de faire et en ordonnant aux ministères et aux représentants élus de faire ce que le public attend d'eux. Nos décisions ne font pas l'unanimité, mais je crois que la majorité des citoyens conviendraient que nos bureaux doivent exister, que nous devons être indépendants du gouvernement et que notre mission est en fait d'obliger le gouvernement et les élus à leur rendre des comptes.