
Le rôle des hauts fonctionnaires du Parlement : deux études de cas

David Pond

Le Parlement, les dix assemblées provinciales et les trois assemblées territoriales comptent plus de 75 hauts fonctionnaires indépendants ou quasi indépendants. De nombreux politologues soutiennent que leur influence constitue un symptôme du déclin de l'institution parlementaire. Leur popularité auprès du grand public témoigne du cynisme corrosif de la culture politique canadienne à l'égard de la politique partisane. Le présent article traite du commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) au niveau fédéral et du commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO).

Après les élections de 1993, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé la création d'une charge de défenseur des politiques environnementales dont le vaste mandat aurait été celui de favoriser l'écologisation de la société canadienne. Le gouvernement libéral a préféré suivre l'avis du vérificateur général Denis Desautels en cantonnant le commissaire à la vérification des programmes environnementaux existants. Il valait mieux laisser la promotion de politiques aux députés.

En tant que vérificateur environnemental, il était logique de rattacher le nouveau haut fonctionnaire du Parlement au Bureau du vérificateur général (BVG). Aux termes du projet de modification de la *Loi sur le vérificateur général* (C-83) du gouvernement libéral, le vérificateur général nomme le commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD). Ce dernier surveille la mise en œuvre des stratégies de développement durable par les ministères fédéraux. La première génération de ces stratégies devait être déposée aux Communes dans les deux ans et des mises à jour devaient être présentées tous les trois ans par la suite.

Les porte-parole libéraux ont fait remarquer à l'époque que le rattachement du CEDD au Bureau du vérificateur général ferait rejaillir sur lui le prestige d'un haut fonctionnaire parlementaire de longue date. Les ministères prenaient

au sérieux les vérifications du BVG. Il leur faudrait aussi désormais rendre compte à un commissaire externe du respect de leurs engagements environnementaux. La ministre libérale de l'Environnement, Sheila Copps, a admis que le CEDD/BVG pourrait embarrasser le gouvernement pour son présumé manque de progrès en matière environnementale, tout comme le vérificateur général le faisait couramment dans d'autres domaines de l'administration publique. Le fait est que cette solution de compromis plaisait davantage au gouvernement que la création proposée par le Comité permanent d'un haut fonctionnaire de prestige chargé de reprocher aux ministres leur répugnance à embrasser le paradigme du développement durable.

Le vérificateur général à propos du rôle du CEDD

Le vérificateur général Desautels a admis que, lorsque le Parlement a modifié la première fois la *Loi sur le vérificateur général* pour permettre la vérification législative non financière, on pouvait légitimement craindre que le mandat élargi « n'incite le vérificateur général à s'ingérer dans les questions stratégiques, et même dans la politique, et qu'il aille jusqu'à mettre en question le jugement politique ». La vérification législative allait au-delà de la vérification financière traditionnelle et il n'existait pas « de normes généralement reconnues pour la communication de l'information non financière sur le rendement ». Il s'ensuivrait que « certains craindront toujours que le vérificateur général ne dépasse la frontière — difficile à délimiter — entre la gestion et la politique ». La *Loi sur le vérificateur général* laissait au vérificateur général le soin de déterminer où la frontière se situe, et celle-ci n'est pas « fixe ¹ ».

David Pond enseigne au Département de science politique de l'Université de Toronto. L'article est une version abrégée d'un ouvrage qui lui a valu la bourse de recherche James Mallory 2006-2008 du Groupe canadien d'étude des parlements.

Ce contexte est indispensable pour comprendre la réaction stratégique du BVG à sa nouvelle responsabilité à l'égard du CEDD. M. Desautels a explicitement défini les paramètres du rôle du nouveau CEDD de manière à protéger l'intégrité de la fonction de vérification du BVG. Le projet de loi C-83 ne faisait pas du CEDD un défenseur de politiques parce que « ce rôle forcerait le commissaire à promouvoir activement les principes du développement durable, alors que les vérificateurs doivent normalement se limiter à signaler les cas où ces principes ne sont pas respectés ». La responsabilité de dresser les plans de développement durable et les systèmes de gestion permettant de suivre la mise en œuvre de ces plans devait incomber aux ministères. Le CEDD ne pouvait pas intervenir à ces stades, car cela compromettrait l'indépendance des vérifications ultérieures.

Pour les députés libéraux mécontents du recul du gouvernement par rapport au programme vert promis pendant la campagne électorale de 1993, le développement durable était devenu l'otage de l'idée que le vérificateur général se faisait du rôle du commissaire en régime de gouvernement responsable. Le premier commissaire, Brian Emmett, l'a confirmé lorsqu'il a invoqué la responsabilité ministérielle en réponse aux députés libéraux qui le pressaient de se faire plus militant. Dans son premier rapport annuel, il rappelle aux députés que le projet de loi C-83 respecte « la tradition de la responsabilité ministérielle devant le Parlement »³. Les ministres sont responsables des choix stratégiques. Le rôle du commissaire était d'aider les parlementaires à surveiller les efforts déployés par les ministres pour protéger l'environnement et favoriser le développement durable.

Crise

Après la nomination de Johanne Gélinas en 2001, l'échec évident du programme de développement durable devient un sujet de plainte constant dans les rapports annuels du CEDD. En 2002, elle rappelle que le Canada s'est engagé à mener un large programme de développement durable au sommet de Rio de 1992 et au sommet de suivi qui s'est tenu Johannesburg en 2002. Elle dit craindre que le manque de progrès enregistrés dans divers dossiers environnementaux importants n'entache la réputation mondiale du Canada comme pays qui tient ses engagements. En 2003, elle avertit que l'incapacité du gouvernement fédéral à combler le fossé entre sa parole et ses actes risque d'alourdir le fardeau des futures générations. En 2005, elle parle de déclin mondial de l'environnement et d'effondrement écologique. Après avoir comparé le développement durable à la plus grande transformation planétaire après les révolutions agricole et industrielle, elle déclare qu'il ne deviendra réalité que si les gouvernements engagent les citoyens et les industries dans cette voie.

Le rapport de 2006 sur la politique de lutte contre les changements climatiques adopte aussi un ton apocalyptique :

Les changements climatiques sont un problème mondial et leurs répercussions, qui se font sentir sur la planète entière, sont très grandes. [...] Les résultats de nos travaux [...] me font douter plus que jamais de la capacité du gouvernement fédéral de relever l'un des plus grands défis de notre époque. C'est notre avenir qui est en jeu⁴.

Tous les ordres de gouvernement, l'industrie, le monde des affaires, la science, le monde universitaire et les groupes de la société civile devaient collaborer pour venir à bout de cette vaste crise. La commissaire mettait en doute l'efficacité du plan du gouvernement Martin pour réduire les émissions dans les transports et l'industrie. Elle reprochait au gouvernement fédéral l'absence de politique d'adaptation aux changements climatiques. Enfin, dans une allusion claire au manque d'enthousiasme des conservateurs de Harper pour toute la question, elle déclarait : « Le gouvernement actuel a indiqué qu'il n'était pas réaliste de croire que le Canada atteindra la cible qu'il s'est fixée en vertu du Protocole de Kyoto. Si c'est le cas, il faut fixer de nouvelles cibles⁵. »

Ce rapport est paru dans le tumulte qu'a provoqué le gouvernement conservateur en désavouant les cibles de réduction des émissions de Kyoto négociées par le gouvernement Chrétien. Les changements climatiques devenaient un exemple paradigmatique de dossier où le manque de progrès ne pouvait guère être attribué aux carences de l'appareil de mise en œuvre des politiques, mais bien plutôt à des problèmes fondamentaux d'économie politique et de répartition des pouvoirs dans la société canadienne. L'échec sur le front des changements climatiques découlait du refus du gouvernement canadien d'embrasser sincèrement le discours du développement durable.

En désavouant l'échéancier de réduction des émissions qu'il avait hérité de son prédécesseur, le gouvernement conservateur contestait, en somme, la validité du Protocole de Kyoto. Quand la commissaire demandait que soient fixées de nouvelles cibles, elle lançait donc un défi direct au Cabinet.

La commissaire a-t-elle franchi la frontière entre la politique et la gestion que M. Desautels a fixée au mandat de vérificateur? Selon lui, il fallait s'en remettre à la réaction du Parlement pour déterminer si une vérification allait trop loin. Or, la CEDD ne relevait pas directement du Parlement, mais de la vérificatrice générale.

En janvier 2007, la vérificatrice générale a renvoyé la commissaire Gélinas en justifiant sa décision dans les termes du débat de 1995 sur la création du CEDD. Le régime de gouvernement responsable imposait des limites à ce que le BVG ou le CEDD pouvait offrir aux parlementaires. La crédibilité de la fonction de vérification dépendait du refus du vérificateur de faire la promotion de politiques. Les députés et les écologistes faisaient toujours pression pour qu'on franchisse la ligne, mais cela reviendrait à enfreindre

l'entente de 1995 en vertu de laquelle le BVG acceptait la responsabilité du CEDD⁶.

Pour la vérificatrice générale, le problème consistait à savoir comment gérer la crise, puisque, comme elle l'a fait remarquer au Comité, la solution débordait sa compétence. C'était, en somme, la responsabilité du Parlement. Il est vite devenu évident qu'elle ne pourrait pas compter sur l'appui du Comité pour reconstituer la fonction de vérification environnementale. Après l'annonce du départ de M^{me} Gélinas, le Comité permanent, désormais contrôlé par les partis d'opposition, a adopté une motion libérale invitant le gouvernement à nommer un commissaire indépendant ayant pour mandat de promouvoir des politiques de protection de l'environnement et de développement durable. C'était, on l'a vu, ce que revendiquaient plusieurs députés membres du Comité en 1994-1995.

À vrai dire, le Comité permanent n'a jamais laissé le programme de développement durable déterminer son ordre du jour. Sur les 503 réunions qu'il a tenues de 1998 à 2009, il n'en a consacré que 33, soit moins de 10 p. 100, aux rapports du CEDD, au rôle de son bureau et au développement durable. Dans sa volonté de s'attaquer aux problèmes environnementaux de la société canadienne, il a plutôt passé plus de temps à des enquêtes de son choix. Par exemple, en 2003-2005, il a consacré 44 réunions à divers aspects du Protocole de Kyoto. Son étude fortement médiatisée de 1999-2000 sur les pesticides lui a pris 37 réunions.

Les députés ne sont guère motivés à consacrer beaucoup de temps à l'examen des rapports du CEDD, car ceux-ci, loin de favoriser le développement durable dans la société canadienne, traitent plutôt des systèmes de gestion vérifiables dont les ministères sont censés se doter comme vecteurs de leur stratégie de développement durable. En un mot, le développement durable n'est pas le paradigme régnant à Ottawa, à cause de l'incapacité de l'organe exécutif à intégrer des systèmes de gestion efficaces dans le processus décisionnel. Vu les structures économiques et idéologiques actuelles de la société canadienne, il n'est pas près de le devenir. Les membres du Comité permanent n'ont aucun intérêt à consacrer leur ressource la plus rare, le temps, à une activité de surveillance qui offre peu de chances de réels gains politiques.

Renouveau

Le gouvernement conservateur minoritaire se trouvait donc à peu près dans la même situation que son prédécesseur libéral en 1994-1995. Il s'était engagé à relancer l'initiative de développement durable au moment du dépôt de la quatrième tournée de stratégies ministérielles en décembre 2006. Par contre, il n'avait pas l'intention de laisser ce paradigme déterminer son ordre du jour. Il a donc accueilli favorablement le projet de loi du député libéral John Godfrey, le C-474, qui semblait reconstituer l'initiative de

développement durable dans des termes acceptables par l'opposition.

Aux termes du projet de loi C-474, *Loi fédérale sur le développement durable*, adopté en juin 2008, le Cabinet est maintenant tenu de dresser une stratégie globale de développement durable qui fixe les conditions que doivent réunir les stratégies ministérielles. Un nouveau comité du Cabinet supervise l'élaboration de cette stratégie exhaustive, dont la mise en œuvre est surveillée par le Bureau du développement durable du ministère de l'Environnement. La version préliminaire de la stratégie est présentée à un conseil consultatif constitué de parties prenantes. Les contrats fondés sur le rendement des fonctionnaires doivent contenir des clauses visant l'atteinte des cibles de la stratégie fédérale et des stratégies ministérielles de développement durable.

La *Loi fédérale sur le développement durable* renouvelle l'entente de 1995 entre le gouvernement et le BVG/CEDD. Elle affirme l'engagement symbolique du gouvernement fédéral envers le paradigme du développement durable. Pour la première fois, l'obligation de planifier le développement durable est formellement imposée au Cabinet. Néanmoins, la *Loi* n'entrave pas la mainmise du Cabinet du Premier ministre sur le processus décisionnel. La responsabilité directe de formuler la nouvelle stratégie fédérale est attribuée au ministre de l'Environnement et non à un organisme central. La *Loi* jette les bases d'une transformation du ministère de l'Environnement en organisme central important, mais ce sera au Cabinet du Premier ministre d'en décider⁷.

Quant au BVG, il conserve les outils qu'il lui faut pour protéger l'autonomie institutionnelle de la vérification. Son statut de gardien de l'indépendance du CEDD est confirmé. La nomination du CEDD continue de relever non du Parlement, mais du vérificateur général. Le CEDD examine dans quelle mesure les ministères atteignent les objectifs de leur plan et contribuent à ceux de la stratégie fédérale. La *Loi* laisse le CEDD choisir comme avant les programmes ministériels à vérifier, ce qui affirme la légitimité du processus et du rôle du CEDD en tant que vérificateur environnemental du Parlement⁸.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario

La *Charte des droits environnementaux* (CDE) adoptée par le gouvernement néo-démocrate en 1993 a été rédigée par un groupe de travail indépendant qui a opté pour la responsabilité ministérielle comme mécanisme d'exécution approprié, mais étayé par un haut fonctionnaire parlementaire indépendant, le commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO). Selon le groupe de travail, les rapports du CEO sur la conformité du gouvernement à la CDE fourniraient « le fondement objectif d'information d'où découlerait la reddition de comptes »⁹. Comme le groupe de travail confiait au CEO la « surveillance objective¹⁰ » de l'application de la

CDE par le gouvernement, sa nomination devait relever de l'Assemblée et non du Cabinet. C'est ainsi que le CEO est nommé par le Cabinet sur adresse du Parlement pour cinq ans et qu'il ne peut être démis de ses fonctions pour des motifs valables qu'avec le consentement de l'Assemblée. Son budget est fixé par la Commission de régie interne de l'Assemblée et non par le Cabinet.

Le rapport du groupe de travail posait au NPD un problème politique. Le gouvernement avait présenté comme modèle de collaboration corporatiste le groupe de travail, qui était composé de représentants d'entreprises, de la collectivité juridique, du mouvement écologiste et de la fonction publique provinciale. Cette stratégie limitait grandement la mesure dans laquelle la CDE approuvée par le gouvernement pourrait s'éloigner du texte proposé par le groupe de travail. Par ailleurs, celui-ci avait évité l'épineuse question de savoir comment rappeler à l'ordre les ministres qui refusaient de se conformer à la CDE. Cet état de choses soulevait un problème de crédibilité, car les députés de l'opposition ont vite constaté la faiblesse du CEO comme mécanisme d'exécution de la loi.

La solution consistait à confier au « peuple » et non à l'Assemblée le droit de regard ultime sur le gouvernement. Selon le NPD, le CEO serait la « voix du peuple » et chargé, à ce titre, de contrôler la conformité des ministres à la CDE¹¹. La sanction à laquelle s'exposeraient les ministres fautifs serait une opinion publique défavorable. Cependant, le CEO n'aurait pas le pouvoir statutaire d'exécuter le verdict populaire. Ce serait plutôt la publicité négative engendrée par ses rapports qui contraindrait l'organe exécutif à agir.

Ainsi, sauf la perspective d'une censure de l'Assemblée, les ministres ne risquent pas grand-chose s'ils ne respectent pas les droits garantis par la CDE. La faute en est au fait que le gouvernement néo-démocrate n'a pas su s'écarter du texte du groupe de travail et envisager comment institutionnaliser sa conception novatrice du CEO comme expression de l'opinion populaire. Selon cette conception populiste de la reddition de comptes, le commissaire remplace l'Assemblée comme institution immédiatement responsable de contrôler le respect de la CDE par l'organe exécutif. Sauf qu'à titre de fonctionnaire non élu, il ne possède ni les moyens institutionnels ni le pouvoir de faire intervenir activement le sentiment populaire dans les décisions de l'organe exécutif. Seul le Parlement jouit de la légitimité démocratique nécessaire pour faire peser l'opinion publique sur le gouvernement.

Rôle du commissaire à l'environnement de l'Ontario

Une lecture attentive de la CDE révèle que le CEO jouit d'un pouvoir discrétionnaire aux titres limités envisagés par le Groupe de travail dans son rapport de 1992.

Le commissaire surveille la façon dont les ministères assujettis à la CDE en respectent les dispositions. Il

importe de noter que c'est le gouvernement qui décide des ministères et des lois assujettis à la CDE. Seuls quatorze ministères (environ la moitié du Cabinet provincial) sont actuellement tenus d'afficher leur déclaration de valeurs environnementales sur le site internet du Registre créé aux termes de la CDE et de soumettre à consultation publique les politiques nouvelles. Seuls neuf sont tenus de répondre aux demandes d'examen des lois et des politiques existantes que les citoyens adressent au Registre.

Le commissaire examine comment ces ministères traitent les demandes d'examen et d'enquête de citoyens alléguant des infractions aux lois environnementales existantes, répondent aux observations sur les lois et les politiques nouvelles portées au Registre, élaborent et appliquent leur déclaration de valeurs environnementales et enfin réagissent à l'invocation, par les citoyens, de leurs droits légaux aux termes de la CDE.

Le gouvernement néo-démocrate a beau avoir qualifié le commissaire de « voix du peuple », la CDE prévoit, en fait, une relation limitée entre le CEO et le grand public au-delà de Queen's Park. Le CEO doit « fournir au public des programmes d'éducation concernant la [Charte des droits environnementaux] » et aider les gens qui veulent faire des observations sur les propositions publiées dans le site Web du Registre. Voilà la mesure dans laquelle la CDE offre une assise législative aux campagnes populistes du commissaire, fonctionnaire nommé.

Dans ses rapports annuels à l'Assemblée, le CEO indique comment les ministères ont répondu à ses demandes d'information et respecté les dispositions de la CDE. Aux termes de l'alinéa 57g), il peut commenter la façon dont les ministres exercent leurs pouvoirs discrétionnaires aux termes de la CDE, mais l'article 57 lui interdit clairement de commenter la façon dont ils exercent leur pouvoir aux termes des lois non assujetties à la *Charte* ou la mise en œuvre de programmes dans des ministères non assujettis à la CDE. Ainsi le veut le rôle de surveillance prescrit par le groupe de travail¹².

Les principaux ressorts de l'activité gouvernementale échappent à l'application de la CDE. Le budget annuel et les exposés économiques officiels présentés par le ministre des Finances à l'Assemblée sont dispensés de l'obligation faite aux ministres de consulter le public par le biais du Registre sur les initiatives écologiquement importantes (art. 33). Il en va de même de l'ensemble des lois, des règlements et des instruments qui donnent effet au budget ou à un exposé économique. Le gouvernement n'a donc pas à consulter le public par le truchement de la CDE au sujet des décisions budgétaires découlant de l'adoption du budget ou d'une loi budgétaire ou de l'approbation par l'Assemblée du budget des dépenses d'un ministère. Les règlements « à caractère principalement financier ou administratif » n'ont pas non

plus besoin de faire l'objet d'une consultation publique (par. 16[2]).

Force est donc de conclure qu'aux termes de la CDE, le commissaire est limité dans ce qu'il peut dire dans ses rapports annuels sur les dépenses environnementales du gouvernement et les répercussions financières des priorités établies par le Cabinet. Ces restrictions légales cadrent avec l'idée que se faisait le groupe de travail du rôle du CEO, à savoir celui d'un simple surveillant de l'équité et de la transparence dont les ministères font preuve dans l'application de la CDE.

Populisme et entrepreneuriat stratégique

Sous la direction de Gord Miller, le Bureau s'est mis à promouvoir ouvertement des politiques. Le commissaire a formulé cette activité en fonction d'un populisme que lui conférerait son rôle de contrôleur du Registre. La controverse au sujet de l'extraction d'agrégats fournit un exemple de cette façon de penser.

L'extraction d'agrégats transforme les paysages, pollue beaucoup et entre souvent en conflit avec d'autres utilisations du terrain. C'est pourquoi cette activité constitue un gros enjeu politique depuis des années dans le sud de l'Ontario. On compte des milliers de puits et de carrières autorisés et de nombreux sites abandonnés. Les répercussions de l'industrie sur le paysage ont fait surgir des comités de citoyens un peu partout. En 2003 et 2005, deux ONGE ont réclamé, dans deux demandes bien documentées présentées aux termes de la CDE, la refonte complète de la réglementation en vigueur. Le ministère des Richesses naturelles a admis que la réglementation de l'industrie était problématique et a constitué un comité interministériel chargé d'élaborer une nouvelle politique. Cependant, il a refusé d'agir immédiatement.

Dans ses rapports de 2005-2006 et 2006-2007, le commissaire a lourdement critiqué le statu quo réglementaire. Le comité interministériel chargé d'examiner la politique avançait trop lentement. Le MRN avait tort de prétendre que le cadre d'aménagement du territoire ne privilégiait pas l'industrie par rapport à d'autres utilisations du terrain. En outre, la réglementation en vigueur souffrait d'une crise de légitimation. Et le commissaire de déclarer :

Depuis quelques années, le public se soucie de plus en plus des répercussions de l'extraction d'agrégats. Les propriétaires ou exploitants de cette industrie font face à des pressions sans cesse croissantes de leurs voisins pour qu'ils diminuent les répercussions de leurs activités sur l'environnement et les collectivités¹³.

Comme preuve de « l'inquiétude croissante du public », le commissaire citait le recours accru du public à la CDE comme « catalyseur de réformes¹⁴ » par le biais de demandes d'examen. Il a aussi signalé le « niveau et la diversité des commentaires » sur le nouveau manuel de politiques et de

procédures du MRN¹⁵. Il ajoutait que son bureau recevait souvent des appels et des lettres de plaintes concernant les opérations d'extraction d'agrégats non seulement du public mais de dirigeants municipaux. Cependant, la lenteur de réaction témoigne de « la réticence du MRN à faire preuve d'initiative à ce sujet »¹⁶. Dans le rapport 2005-2006, le commissaire déclare :

Le MRN aurait dû depuis longtemps inviter un éventail complet d'intervenants à discuter ouvertement des options et des problèmes liés à la réforme des politiques. [...] Le CEO incite le MRN à accorder une grande importance à cet aspect de son mandat au cours de la prochaine année¹⁷.

Le rapport de 2006-2007 appelle à une stratégie globale en matière d'extraction d'agrégats.

À propos des lacunes du MRN, le commissaire déclare :

Malheureusement, [le CEO] ne peut pas faire grand-chose à cet égard, à part indiquer la possibilité d'avoir recours à des consultations publiques et d'interjeter appel, en conformité avec de nombreuses lois, dont la CDE¹⁸.

Loin de se contenter d'expliquer à la population comment employer la CDE, il a lancé une stratégie plus large. Dans un article publié par le *Toronto Star* en janvier 2005, il a résumé les nuisances de l'extraction d'agrégats et appelait à une politique globale. Une réplique de l'Aggregate Producers' Association of Ontario est parue dans le même journal. Le commissaire s'est rendu dans le comté de Wellington à une assemblée publique organisée par des détracteurs de l'industrie pour faire connaître ses vues. Selon la presse, il aurait alors déclaré : « Queen's Park ne se rend pas compte du conflit qui bouillonne au sujet de l'utilisation des terres dans l'Ontario rural¹⁹. » En janvier 2006, il a organisé une table ronde sur les agrégats sous la forme d'un séminaire d'une journée réunissant les parties intéressées, invitées à discuter des paramètres d'une éventuelle stratégie à long terme pour l'exploitation des agrégats en Ontario.

Ce qui frappe dans cette histoire, c'est l'intervention sans vergogne du commissaire dans les débats de la société civile sur la réforme environnementale. Il semblait avoir lâché ses amarres institutionnelles de haut fonctionnaire du Parlement pour s'engager directement dans la promotion d'une politique visant carrément le ministre.

Quand on confère l'autorité d'un tribun à un fonctionnaire, la question se pose de savoir non seulement comment déterminer la volonté populaire, mais à quelles fins. Le Registre peut servir de baromètre du sentiment d'une population locale face à une controverse environnementale. Mais les ministres et les députés captent l'opinion publique par toutes sortes de moyens et dans un certain nombre de forums institutionnalisés. Le Registre ne constitue qu'une source de ce genre. Il souffre, en plus, d'une limitation qui restreint considérablement son utilité comme instrument

de gouvernance : il ne peut aider les élus à évaluer dans quelle mesure le public est disposé à accepter les compromis nécessaires à une bonne gestion politique.

Le CEO et l'Assemblée législative

Les députés rendent régulièrement hommage au rôle de premier plan que le commissaire joue dans la responsabilisation de l'organe exécutif. Il importe toutefois de bien savoir l'usage qui est fait de ses travaux. Les députés cueillent les fruits les plus accessibles des rapports du commissaire : les faits et les révélations concernant les lacunes des programmes gouvernementaux. Les rapports servent essentiellement aux députés de l'opposition à étayer leurs attaques contre des ministres à l'Assemblée. Ils sont reçus dans le contexte d'un système établi de stimulants qui circonscrit le comportement des parlementaires canadiens.

Or, le CEO cherche à se faire reconnaître comme commentateur de la haute politique et comme entrepreneur stratégique. Comment les intervenants politiques ont-ils réagi à cette volonté d'élargissement et de pouvoir? Le CEO peut exercer une influence significative lorsque lui en donne l'occasion la convergence de grandes forces politiques. Au cours de l'ère de Gord Miller, le meilleur exemple en est la crise de Walkerton de 2000, la pire catastrophe réglementaire de l'histoire moderne de l'Ontario.

Le commissaire Miller a déposé un rapport spécial sur le problème de la pollution de l'eau causée par l'agriculture intensive moins de trois mois après les morts de Walkerton, alors que l'Assemblée était encore sous le coup de cette tragédie. Dans l'allocution qu'il a prononcée au moment de la publication de son rapport, il a reconnu que Walkerton avait rendu les gens plus réceptifs à des propositions de réforme environnementale. Son rapport spécial visait à influencer sur les travaux de la commission d'enquête sur Walkerton. Lors de sa conférence de presse, M. Miller aurait déclaré que le gouvernement conservateur semblait avoir induit le public en erreur en matière de politique de l'eau et qu'il n'était pas préparé à faire face à un autre incident majeur de contamination des eaux souterraines. Ces propos ne se trouvent pas dans le rapport, mais ils ont, bien sûr, fait les manchettes.

La Commission d'enquête sur Walkerton a ouvert une ère de préoccupations environnementales d'inquiétude environnementale dans la politique ontarienne. Après son rapport spécial, le CEO a présenté un mémoire à la commission et fait une large place à l'affaire dans ses rapports annuels. Au plus fort de la controverse en 2000-2001, les ministres qui avaient écarté les critiques de l'ancienne commissaire Eva Ligeti s'empresaient de répondre aux députés de l'opposition qui citaient les rapports de M. Miller à la période des questions. La Commission a tenu ses audiences à l'automne de 2000 et dans la première moitié de 2001. Le juge O'Connor a publié son rapport en volumes distincts en

janvier et en mai 2002. Déposé en juin 2001, le projet de *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, première réaction du gouvernement à la tragédie, a été adopté en juin 2002 après avoir été longuement étudié en comité législatif. L'innocuité de l'eau potable en Ontario a compté parmi les enjeux de la campagne électorale de 2003. Le gouvernement libéral a fait adopter la *Loi sur l'eau saine* en 2006. Pendant toute cette période, la question de l'innocuité de l'eau potable et des questions connexes ont alimenté les débats législatifs et les reportages des médias. Dans leurs déclarations et leurs discours, les députés renvoyaient régulièrement aux rapports du commissaire.

Les années de lutte de la commissaire Ligeti, prédécesseure du commissaire Miller, n'avaient pas réussi à inscrire la question de l'eau potable à l'ordre du jour. Mais la tragédie de Walkerton ayant brusquement sensibilisé le public au problème, le commissaire Miller était bien placé pour contribuer au débat sur les solutions.

Là où le commissaire Miller a manifestement échoué, c'est dans sa tentative d'élargir le spectre du discours politique acceptable en Ontario. Dans son rapport de 2004-2005, M. Miller a contesté les projections démographiques étayant *Place à la croissance*, plan directeur du gouvernement McGuinty pour le développement du sud de l'Ontario, suggérant que ce genre d'expansion démographique n'était pas propice à un environnement durable. Ce rapport a été passablement critiqué dans les médias, certains commentateurs liant M. Miller à des groupes antipopulation américains et insinuant qu'il était contre l'immigration. Dans ses remarques publiques lors du lancement de son rapport, le commissaire Miller a proposé que le gouvernement provincial contrôle directement les déplacements de population dans la province, en éloignant d'une façon ou d'une autre les gens du prospère marché de l'emploi du sud de l'Ontario pour les rediriger vers les économies en baisse du nord et de l'est. Quand les journalistes lui ont demandé comment le gouvernement pourrait s'y prendre, il a prétendu qu'il cherchait seulement à stimuler le débat public. Ses vues ont été expressément désavouées par le ministre responsable de *Place à la croissance*. Dans le rapport annuel de 2006-2007, le commissaire a de nouveau laissé entendre que la croissance démographique menaçait les limites de l'écosystème du sud de l'Ontario. Les médias grand public ont largement passé le rapport sous silence.

L'indifférence envers ces efforts pour élever le niveau du débat illustre l'important clivage institutionnel qui sépare le CEO des autres hauts fonctionnaires de l'Assemblée, tels le vérificateur général, l'ombudsman et le commissaire à l'information. Ces derniers défendent les valeurs libérales à la base du régime canadien. Ils sont les gardiens de la primauté du droit contre l'expansion du pouvoir de l'État. Ils sont généralement considérés comme les porte-parole d'une population qui se méfie profondément de la

bureaucratie. Dans la politique ontarienne et canadienne, il y a un auditoire tout trouvé pour les histoires d'horreur de gaspillage gouvernemental, les révélations de l'arrogance et de l'incompétence de fonctionnaires et les campagnes menées par des citoyens pour arracher de l'information à une bureaucratie attachée au secret. Ces hauts fonctionnaires du Parlement semblent fournir sans relâche des munitions aux partis d'opposition et aux médias, mais leurs rapports ne contestent jamais radicalement les principes fondamentaux du capitalisme libéral.

La CDE emploie le vocabulaire des droits, fondement de la société libérale, mais, comme l'a fait remarquer la commissaire Ligeti, elle le fait en tant que vecteur d'intervention gouvernementale dans l'économie²⁰. Tout consensus politique en faveur d'une restriction de la croissance économique est forcément fragile et vulnérable au cycle de l'intérêt public. Les limites dans lesquelles la population est disposée à envisager des changements importants à son mode de vie pour l'amour de l'environnement sont étroites.

Conclusion

Notre étude illustre une leçon élémentaire : les parlementaires réagissent aux transformations institutionnelles de leur monde en fonction de leur rôle et de leurs priorités. Il est impossible de comprendre en dehors de ce contexte le fonctionnement contemporain des deux hauts fonctionnaires du Parlement dont nous venons de parler.

Les professeurs Smith et Sutherland font remarquer que les débats sur le statut officiel des hauts fonctionnaires du Parlement et leur rôle à l'appui de celui-ci traitent presque uniquement des attributs institutionnels, comme la garantie de participation de l'Assemblée à la nomination, la durée fixe du mandat et l'obligation de produire des rapports réguliers²¹. Pour les parlementaires, ces questions se ramènent généralement à une logique simple : la disposition du haut fonctionnaire à s'attaquer au gouvernement. C'est là le signe le plus sûr de son indépendance. Les députés tiennent leurs hauts fonctionnaires responsables en les protégeant de l'interférence politique de l'organe exécutif.

Lorsque la vérificatrice générale Fraser a comparu devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable pour discuter de l'affaire Gélinas, les députés de l'opposition voulaient surtout savoir si elle avait renvoyé Mme Gélinas sous la pression du gouvernement conservateur. Ils ont réagi à ses efforts pour discuter avec eux de l'influence réelle du CEDD sur la politique environnementale du gouvernement en votant pour l'indépendance complète du CEDD par rapport au BVG. Cette solution n'a réglé en rien la question du rôle qu'un haut fonctionnaire du Parlement chargé de l'environnement devrait jouer au sein de cette institution et de la façon dont il devrait rendre des comptes.

La nomination de Gord Miller au poste de commissaire à l'environnement en décembre 1999, sur la recommandation d'un comité contrôlé par le gouvernement conservateur majoritaire, a soulevé un tollé à l'Assemblée lorsqu'on a appris qu'il avait été deux fois candidat conservateur et président d'une association de circonscription conservatrice. Sa nomination a été dénoncée à la Chambre par les députés de l'opposition. Quelques semaines encore avant la publication de son rapport sur les eaux souterraines, en juillet 2000, ceux-ci le traitaient d'apologiste conservateur. Dans un débat de juin 2000 sur la crise de Walkerton, un cadre néo-démocrate a fait allusion au passé conservateur de M. Miller et l'a mis au défi de publier un rapport sur la pollution de l'eau aussi critique que celui de l'ex-commissaire Ligeti. Après la publication du rapport, on a conclu qu'il était indépendant et on a cessé de contester sa nomination.

Les assemblées inspirées du modèle britannique sont mal outillées pour surveiller leur propre bureaucratie. Les députés sont tout intérêt à jouer le rôle qui leur est attribué aux termes des conventions de la responsabilité ministérielle, qui garantissent que l'exécutif politique rend des comptes. Mais il n'existe pas d'incitatifs semblables dans leurs relations de travail avec les hauts fonctionnaires du Parlement. Pour rendre ceux-ci redevables, les députés devraient modérer leur partisanerie et consacrer passablement de temps et d'énergie à maîtriser des problèmes d'administration et de gestion. Il leur faudrait se familiariser avec la sphère de compétence des hauts fonctionnaires examinés. En particulier, les partis d'opposition devraient reconnaître que, lorsqu'ils évaluent la méthode choisie par un haut fonctionnaire du Parlement pour l'exercice de ses responsabilités conférées par la loi, leurs propres besoins institutionnels ne constituent pas les seuls facteurs à prendre en considération.

Il ressort de cette analyse que les hauts fonctionnaires du Parlement constituent peut-être une autre source de critique de l'organe exécutif; qu'ils existent côte à côte avec le Parlement; que les députés épousent parfois leurs opinions quand cela leur convient; mais que, dans l'ensemble, ils agissent de façon indépendante en fonction de leurs propres impératifs institutionnels.

La question fondamentale qu'il convient de se poser est la suivante : Dans l'exercice du mandat que leur confère l'Assemblée, les hauts fonctionnaires du Parlement favorisent-ils le fonctionnement du gouvernement responsable? À en juger par les faits, peut-être pas.

Notes

1. Denis Desautels, *Le point sur une décennie au service du Parlement*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, 2001, par. 259, 264 et 265.
2. Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Témoignages*, 3 octobre 1995.

-
3. Commissaire à l'environnement et au développement durable, *1997 – Rapport du commissaire*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mars 1997, par. 44.
 4. Commissaire à l'environnement et au développement durable, *2006 – Rapport de la commissaire*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, septembre 2006, p. 5 et 6.
 5. *Ibid.*, p. 15.
 6. Voir Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Témoignages*, 31 janvier 2007, p. 3-7, 10-11.
 7. La version préliminaire de la Stratégie de développement durable du gouvernement fédéral est parue en mars 2010.
 8. La version originelle du projet de loi C-474 chargeait le CEDD d'évaluer la version préliminaire de la stratégie fédérale. Cette disposition a été supprimée à l'insistance du commissaire Ron Thompson, car il ne pouvait pas appuyer un projet de loi qui impliquait directement son bureau dans l'élaboration d'une politique qu'il serait appelé à vérifier par la suite. La responsabilité du CEDD à l'égard du projet de stratégie se limitera plutôt à déterminer si ses cibles et ses indicateurs sont susceptibles d'être évalués par son bureau lors d'une vérification (par. 9[4] de la nouvelle loi).
 9. Groupe de travail sur la Charte des droits environnementaux de l'Ontario, *Report of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights*, ministère de l'Environnement de l'Ontario, Toronto, juillet 1992, p. 68.
 10. *Ibid.*, p. 66.
 11. Ministre de l'Environnement Bud Wildman, Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 3 août 1993, p. 3021-3022.
 12. Le commissaire peut aussi déposer des rapports spéciaux « sur toute question » ayant trait à la CDE (paragraphe 58[4]). Le commissaire Miller s'est amplement prévalu de cette disposition pour déposer des rapports spéciaux sur la science des changements climatiques et le processus budgétaire provincial ainsi que sur des questions liées plus directement aux activités des ministères. Il est à noter cependant que cette grande latitude lui est accordée pour les seuls rapports spéciaux, et non pour le rapport annuel que le CEO doit remettre sur le fonctionnement de la CDE (paragraphe 58[2]).
 13. Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Rapport annuel 2005-2006*, Bureau du commissaire à l'environnement, Toronto, octobre 2006, p. 144.
 14. *Ibid.*, p. 43-44.
 15. *Ibid.*, p. 44.
 16. *Ibid.*, p. 44.
 17. *Ibid.*, p. 44.
 18. Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Rapport annuel 2006-2007*, Bureau du Commissaire à l'environnement, Toronto, novembre 2007, p. 44.
 19. Greg Mercer, « Harmer picks up guitar for unsexy cause », *Guelph Mercury*, 18 octobre 2006.
 20. Voir Eva Ligeti, « The Role of the Environmental Commissioner of Ontario and the Environmental Bill of Rights in Supporting Public Participation in Environmental Decision-making », dans Gary Hawke, dir., *Guardians for the Environment*, Wellington (Nouvelle-Zélande), Institute of Policy Studies, 1997, p. 137.
 21. Voir les observations du professeur Sutherland au Sénat du Canada, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Délibérations*, 21 septembre 2006, p. 228.
-