

Université de Montréal

**Le pouvoir du premier ministre dans la nomination du  
haut personnel de l'État au Canada  
Vers un processus plus transparent et moins discrétionnaire,  
comme en Grande-Bretagne ?**

par

Marie Depelteau-Paquette

Département de Science politique

Faculté des Arts et Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des Arts et Sciences  
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise  
en Science Politique

Décembre 2011

© Marie Depelteau-Paquette, 2011

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

Le pouvoir du premier ministre dans la nomination du haut personnel de l'État au Canada –  
Vers un processus plus transparent et moins discrétionnaire, comme en Grande-Bretagne ?

Présenté par :  
Marie Depelteau-Paquette

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Laurence Bherer, président-rapporteur  
Denis Saint-Martin, directeur de recherche  
Christine Rothmayr, membre du jury

## Résumé

Ce mémoire vise à évaluer les réformes consistant à encadrer le pouvoir de nomination que confère la prérogative royale au premier ministre. Notre étude s'inspire largement de l'institutionnalisme historique en science politique et des analyses en termes de « *path dependency* ». Selon cette approche, lorsque les décideurs amorcent une trajectoire de politique publique, leurs décisions subséquentes auront tendance à suivre la même direction. À partir des documents gouvernementaux et des transcriptions de comités parlementaires, ainsi que de l'exemple de la Grande-Bretagne, ce travail cherche à évaluer si les réformes visant à contraindre le pouvoir de nomination du premier ministre canadien ont suivi une trajectoire « *path dependent* ». Nos conclusions nous amènent plutôt à constater qu'en ce qui concerne les nominations, le Canada est plus monarchique que la Grande-Bretagne. Pour le Canada, l'impression générale qui se dégage à la fin de ce mémoire n'en est pas une de « *path dependence* » mais plutôt d'incrémentalisme disjoint.

**Mots-clés** : Prérogative royale, pouvoir de nomination, premier ministre, réforme parlementaire, Comités parlementaires, Canada, Grande-Bretagne, institutionnalisme historique, incrémentalisme disjoint.

## **Abstract**

This paper aims to assess the reforms that regulate the appointment power conferred by the Royal Prerogative to the Prime minister. Our study is largely based on historical institutionalism in political science and analysis in terms of “path dependency”. This theory argues that once policymakers begin a course of public policy, their subsequent decisions will follow the same direction. Based on governmental documents, transcripts of parliamentary committees and the example of Great Britain, this work seeks to assess whether the reforms to constrain the appointment power of the Prime Minister of Canada validates the “path dependence” approach. Our findings leads us rather to see that with regard to appointments, Canada is more monarchical than Great Britain. Our general conclusion is that the Canadian approach is not “path dependent” but can be better described as “disjointed incrementalism”.

**Keywords** : Royal Prerogative, Appointment Power, Prime Minister, Parliamentary Reform, Parliamentary Committee, Canada, Great Britain, Historical Institutionnalism, Disjuncted incrementalism.

# Table des matières

<b>INTRODUCTION : PROBLÉMATIQUE ET CADRE THÉORIQUE .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I – LE PATRONAGE ET LES NOMINATIONS PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE .....</b>	<b>7</b>
LES NOMINATIONS PUBLIQUES : RÉMINISCENCES D’UN AUTRE TEMPS? .....	10
Les prérogatives royales : autres temps, autres mœurs?.....	11
LES NOMINATIONS PUBLIQUES ET LEUR PROCESSUS .....	12
POURQUOI RÉFORMER? PROBLÈMES LIÉS AUX NOMINATIONS PUBLIQUES .....	15
<i>Patronage et politisation : problèmes distincts, même enjeu .....</i>	<i>16</i>
<i>Déficit démocratique .....</i>	<i>17</i>
<i>Un problème, deux choix .....</i>	<i>19</i>
ÉTUDIER LES NOMINATIONS PUBLIQUES.....	21
<b>CHAPITRE 2 – LE RÔLE DES COMITÉS PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>26</b>
RÉFORMES PARLEMENTAIRES .....	27
<i>Rétablir la confiance.....</i>	<i>29</i>
Plan d’action pour la réforme démocratique .....	30
EXERCICE DE L’EXAMEN DES NOMINATIONS PAR LES COMITÉS PARLEMENTAIRES .....	36
CONCLUSION .....	47
<b>CHAPITRE 3 – L’EXÉCUTIF ET LA RÉGULATION VOLONTAIRE DES NOMINATIONS PUBLIQUES.....</b>	<b>50</b>
<i>Mesures instiguées par l’exécutif .....</i>	<i>51</i>
<i>Documents émanant de sources externes.....</i>	<i>58</i>
CONCLUSION .....	71
<b>CHAPITRE 4 – LES NOMINATIONS PUBLIQUES EN GRANDE-BRETAGNE.....</b>	<b>73</b>
RÈGLES INITIÉES PAR L’EXÉCUTIF .....	73
LES NOMINATIONS ET LE PARLEMENT.....	82
APPORTS DE SOURCES EXTERNES .....	83

<i>Committee for Standards in Public Life</i> .....	84
<i>Public Administration Select Committee</i> .....	86
CONCLUSION .....	92
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>94</b>
Pistes de réflexion théorique .....	96
Pistes de recherche comparatives.....	98
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>I</b>
Sources gouvernementales .....	i
Autres sources .....	ix
<b>ANNEXE A – LISTE DES DÉBATS DE COMITÉS PARLEMENTAIRES CONSULTÉS</b> .....	<b>XIV</b>

## **Liste des abréviations**

ABC – Agency, Boards and Commissions

CSPL – Committee on Standards in Public Life

NHS – National Health Services

NPD – Nouveau Parti démocratique du Canada

OCPA – Office of the Commissioner for Public Appointments

PASC – Public Administration Select Committee

PLC – Parti libéral du Canada

PPC – Parti progressiste-conservateur du Canada

QUANGO – Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation

*« Our task is not to romanticize the past,  
but to learn from its errors how to improve  
the future. » Pressman et Wildavsky*

*« On hasarde de perdre  
en voulant trop gagner.  
Gardez-vous de rien dédaigner ;  
Surtout quand vous avez à peu près  
votre compte. » Jean De La Fontaine*

## Remerciements

De nombreuses personnes et lieux méritent d'être remerciés pour m'avoir permis de terminer ce travail. Mes remerciements vont d'abord à mon directeur, Denis Saint-Martin, qui m'a fait confiance là où d'autres auraient abandonné. Il en est aussi vrai d'Audrey qui a été là depuis le début pour m'épauler, m'épancher et me garder motivée. Au, je t'en dois une, même si je sais que ça va être « even » à la fin de l'été...

Merci au troisième étage dans son ensemble et à Mireille dans sa particularité. Ce travail n'aurait pas pu être possible non plus sans mes collègues successifs de bureau, tant au C-3108 qu'au C-3110. Audrey (encore), Matthieu et Laura. Mais surtout Gabou, Émilie et Julie, avec lesquels une amitié s'est nouée au détour d'une transcription de comité parlementaire, de discussions, de bar de danseurs et de masculinistes. Je souhaite aussi remercier Laurence Bherer qui m'a encouragé tout en me donnant du travail ce qui m'a permis de subvenir à mes besoins.

Un remerciement tout particulier à Paul, qui m'a accueilli chez lui et rendu la vie plus agréable lors de mes visites à Bibliothèques et Archives Canada, à Ottawa.

La rédaction de ce mémoire n'aurait pas été possible sans l'appui de mes collègues commissaires scolaires et du soutien qu'ils me témoignent depuis bien avant le début de ma scolarité de maîtrise. De la même façon, je remercie mes nombreuses et grandes familles, tout particulièrement mes parents, Ginette et Pierre, parents adoptifs, Pierre et Julie, mes deux sœurs, Maude et Clara, et mon frère, Thomas.

Finalement, je me dois de remercier le *Miss Villeray* et son personnel de m'avoir permis de terminer sans perdre la tête. Pour finir, j'offre une pensée à mes amis, mes compagnons de voyage, cette petite bande créée au détour des séminaires d'Administration et Politiques publiques et d'Évaluation des Politiques publiques, Audrey (toujours), Rukmini et Mathieu. Merci.

## Introduction : problématique et cadre théorique

Au Canada, comme dans la plupart des systèmes de Westminster comparables, le pouvoir de nommer les hauts fonctionnaires de l'État appartient à la Couronne, mais est exercé dans les faits par le premier ministre. Ce pouvoir, avec celui de dissoudre le parlement, de déclencher les élections, de faire la guerre, de signer les traités internationaux, fait partie de la « prérogative royale », un terme qui décrit les pouvoirs que le parlement n'a pu arracher à la Couronne (et qui ne sont donc pas encadrés par des lois) et qui peuvent être exercés sans son approbation (Hicks, 2010). Historiquement, le pouvoir de nomination a longtemps servi d'instrument de patronage permettant au parti au pouvoir de consolider et d'élargir ses appuis, tout en renforçant la cohésion et la discipline au sein des membres du parti. Les postes à combler au sein de l'administration gouvernementale étaient autrefois souvent utilisés comme monnaie d'échange par les politiciens pour obtenir des votes auprès des électeurs. C'est ce que l'on a appelé aux États-Unis le « *spoils system* » (système des dépouilles), une pratique mise en place par le président Jackson au 19<sup>e</sup> siècle et qui consistait à nommer aux postes de l'administration publique les membres fidèles du parti au pouvoir. De nos jours, le pouvoir de nomination ne touche plus que quelques milliers de postes, en particulier ceux situés au sommet de l'État. La plupart des postes au sein de la fonction publique sont aujourd'hui accordés au mérite, sur la base d'examens administrés par la Commission de la fonction publique (CFP), un organisme indépendant du gouvernement chargé de garantir le principe du mérite dans les pratiques d'embauche et de promotion de l'administration publique. Si le patronage est largement disparu de la fonction publique traditionnelle — celle que l'on retrouve dans les ministères et qui représente le gros des effectifs de fonctionnaires —, les nominations partisans demeurent néanmoins encore présentes, surtout dans les secteurs de l'administration publique qui se sont développés plus récemment et qui concernent les sociétés d'État, et les organismes de réglementation (qu'on appelle aussi tribunaux administratifs) et de prestation-conseil (Aucoin et Goodyear-Grant 2002). Comme David Pond le note dans ses recherches sur les nominations, « Cabinet appointments to arm's-length agencies, boards

and commissions are the last bastion of traditional party patronage in Canada » (2008a : 365).

Ce sont les nominations à ces divers organismes qui attirent souvent l'attention des médias et la controverse politique. Comme il s'agit d'un pouvoir à la discrétion du premier ministre, les nominations, que l'ont dit faites par le « gouverneur en conseil », ont traditionnellement été réalisées dans l'opacité la plus complète, sans exigence formelle d'expliquer ou de justifier publiquement le choix du candidat retenu. Or, en politique, la discrétion n'engendre pas la confiance (Shepsle 1990). À une époque où la confiance des citoyens dans leurs institutions politiques est en chute libre, plusieurs gouvernements ont mis de l'avant diverses réformes visant à renforcer l'éthique et l'intégrité des élus et des hauts fonctionnaires dans le but de renouveler la légitimité démocratique du système politique (Saint-Martin et Thompson 2006). C'est l'un de ces types de réforme qui est exploré dans ce mémoire. La centralisation excessive du pouvoir au bureau du premier ministre est vue comme l'une des principales sources du « déficit démocratique » au Canada. Le premier ministre ne contrôle pas que le gouvernement et son conseil des ministres, qui serait devenu avec le temps moins un organe de décision collégial qu'un simple « focus group » sur lequel premier ministre et son entourage de conseillers partisans non élus ne font que tester leurs idées (Savoie 1999a; Savoie 1999b). Mais grâce à la discipline de parti, il contrôle aussi le Parlement, à la fois le Sénat (par son pouvoir de nomination) et la Chambre des communes, en particulier lorsque son parti y dispose de la majorité de sièges. Tout ceci limite grandement l'autonomie politique du Parlement par rapport à l'exécutif ainsi que sa capacité à jouer un rôle efficace dans le processus de reddition de comptes (Saint-Martin, 1998). Comme le note C.E.S. Franks, « it is difficult to escape the conclusion that party discipline is excessive at present. A terribly high price is paid both in terms of bringing parliament into disrepute and in terms of restricting the contribution that individual members can make in parliament » (1987 : 110).

C'est pourquoi la question de la réforme du parlement figure depuis longtemps en tête des demandes visant à revigorer la démocratie parlementaire au Canada (Aucoin et

Turnbull, 2008). L'objectif recherché est de conférer davantage de latitude aux comités du parlement dans le but de renforcer leurs capacités dans l'examen des politiques gouvernementales. Ce mémoire vise justement à évaluer un aspect de ces réformes; celui consistant à encadrer le pouvoir de nomination que confère la prérogative royale au Premier ministre par le biais (i) de réformes visant à accroître le rôle des comités du parlement dans le processus des nominations (étudiées au Chapitre 2) et (ii) de mesures mises en place volontairement par l'exécutif (examinées au Chapitre 3). Quels changements ont été apportés au processus de nomination, avec quels effets? Quel rôle jouent les députés et les comités parlementaires dans le processus de nomination? Quels sont leurs intérêts par rapport aux nominations? Quels enjeux les préoccupent davantage? Voilà les principales questions qui guident ce mémoire. Le matériau empirique sur lequel nous nous appuyons pour explorer ces questions se compose essentiellement de documents officiels publiés par le gouvernement et des transcriptions des comités parlementaires à l'occasion de l'examen par les députés de nominations faites par le gouverneur en conseil.

Sur le plan théorique, notre étude s'inspire largement de l'institutionnalisme historique en science politique et des analyses en termes de « *path dependency* ». Selon cette approche, lorsque les décideurs amorcent une trajectoire de politique publique, leurs décisions subséquentes auront tendance à suivre la même direction parce les bénéfices ainsi obtenus sont supérieurs à ce qu'engendrerait un retour à des options qui avaient été écartées au départ et que le temps a rendu de plus en plus distantes et coûteuses à adopter (Pierson 2000). Ce qui caractérise ce processus est une dynamique d'autorenforcement qui incite les décideurs à « s'enfoncer » toujours plus profondément dans la même voie, bien que celle-ci puisse s'avérer au fil du temps de moins en moins avantageuse par rapport aux options mises de côté au départ (Thelen 2004). Autrement dit, constate-t-on, en ce qui a trait aux quelques centaines de nominations qui sont à la discrétion du premier ministre et qui relèvent toujours de la prérogative royale, une tendance comparable à celle observée pour la majorité des postes de la fonction publique? Observe-t-on un processus d'autorenforcement faisant en sorte que le pouvoir de nomination du premier ministre soit, aujourd'hui, l'objet de pressions pour qu'il suive la même trajectoire amorcée au début du siècle dernier avec la

création de la Commission de la fonction publique et l'introduction du mérite dans l'emploi au niveau fédéral?

Cette hypothèse repose sur deux prémisses. D'abord, elle remet dans une perspective historique l'annonce faite par le premier ministre Harper en 2006 lorsqu'il a dévoilé la création de la Commission des nominations publiques dans le cadre de sa *Loi sur la responsabilité*. Pour des raisons discutées au chapitre suivant, cette commission n'a pas encore officiellement vu le jour, mais l'annonce de sa création constitue en soi un phénomène d'intérêt, car ceci aurait diminué la discrétion du premier ministre et rendu le processus de nomination plus transparent en obligeant les autorités à justifier publiquement les motivations de leurs choix via la publication de rapports annuels. C'est dans ce sens que cette décision peut être vue comme s'insérant dans une trajectoire de politique semblable à celle amorcée par la création de la Commission de la fonction publique en 1908. Une analyse en termes de « *path dependency* » laisse croire que l'annonce de la création d'une Commission aux nominations publiques en 2006 constituerait l'aboutissement, ou la séquence la plus récente, d'un processus d'autorenforcement où ce serait précédé, de façon incrémentale dans les années antérieures, différentes mesures visant à dépolitiser et à rendre plus transparentes les nominations faites par le gouverneur en conseil.

Deuxièmement, notre hypothèse s'appuie sur le cas de la Grande-Bretagne où, comme nous le verrons au Chapitre 4, la création de l'*Office of the Commissioner for Public Appointments* en 1995 a été accompagnée par une série de réformes qui ont au fil du temps accru le rôle des comités parlementaires dans le processus de nominations faites par le premier ministre. Est-ce que la trajectoire de politique publique suivie par le Canada en cette matière ressemble à celle empruntée par la Grande-Bretagne? C'est à cette question que sert la discussion du cas britannique au Chapitre 4. Le but est davantage de comparer les trajectoires et moins de s'interroger sur les causes de leurs différences ou similarités. L'exercice sert plutôt à valider l'hypothèse voulant que l'annonce de la création d'une Commission aux nominations publiques en 2006 au Canada représente l'aboutissement d'un processus d'auto-renforcement, dont le but aurait été de graduellement diminuer la

marge de discrétion du premier ministre dans les nominations du gouverneur en conseil. Bien que l'accroissement du rôle du parlement dans le processus de nomination et la création d'une commission à cet effet constituent des moyens différents sur le plan institutionnel (le premier étant rattaché au législatif, l'autre à l'exécutif), les deux types de réforme visent la même fin : diminuer la discrétion du premier ministre dans le but de renforcer la confiance du public dans les institutions. Les deux types de réformes sont ainsi étroitement interreliés. Elles le sont aussi parce que leur adoption relève ultimement de la volonté du premier ministre et de son gouvernement. Il arrive parfois que les leaders politiques acceptent plus ou moins volontairement de se départir d'une partie de leur pouvoir en le déléguant à des tiers partis dans le but de rendre plus crédible leur engagement à l'endroit d'une politique publique quelconque. C'est ce que montre toute la littérature sur les « *credible commitments* » : bien qu'il puisse être coûteux à court terme pour l'exécutif de se défaire de certains pouvoirs, ceci peut néanmoins devenir bénéfique à plus long terme (North, 1990; Ostrom, 1990). Par exemple, lorsque des gouvernements comme celui du Canada ont délégué à des commissions indépendantes le pouvoir de nommer les fonctionnaires au siècle dernier, cela a eu pour effet, à court terme, d'enlever aux partis politiques une ressource extrêmement importante pour gagner des votes et consolider leurs appuis. Mais les coûts que les partis politiques ont dû assumer en se défaisant du patronage ont été grandement surpassés par les bénéfices qu'ils ont subséquemment récoltés en se dotant d'une fonction publique méritocratique, neutre et compétente. Ceci a permis aux partis politiques d'élargir l'éventail de leurs promesses électorales, car ils ont désormais à leur disposition, lorsqu'ils sont au gouvernement, une fonction publique plus efficace et dotée d'une capacité d'intervention plus forte et plus étendue. De la même façon, les réformes étudiées dans les pages qui suivent peuvent aussi être politiquement bénéfiques pour les leaders qui acceptent de se départir d'une partie de leur marge de discrétion dans le processus de nomination. Bien qu'il y ait un coût à court terme, le renforcement du rôle du parlement de même que la création d'une commission plus ou moins indépendante indiquent au public que l'engagement du gouvernement à combattre le patronage est crédible, ce qui peut ensuite lui permettre de faire des gains

politiques auprès de l'électorat en se posant comme le champion de l'imputabilité et de l'éthique. Or, la présente étude nous permet de constater que l'engagement du gouvernement britannique est beaucoup plus crédible que celui du Canada en ce qui a trait à la dépolitisation du processus de nomination. En guise de conclusion, quelques pistes de réflexion sont mises de l'avant pour tenter de comprendre pourquoi le Canada semble être allé moins loin dans l'effort de réforme.

## **Chapitre I – Le patronage et les nominations publiques dans le contexte du déficit démocratique**

Lors de la campagne électorale qui a suivi le scandale des commandites et la Commission Gomery, en 2006, le Parti conservateur a eu recours à une rhétorique pouvant se résumer par le slogan : « Faisons le ménage à Ottawa » (Castonguay 2006; Rodrigue 2006). Parmi leurs engagements, les conservateurs de Stephen Harper mettaient particulièrement de l'avant l'adoption de la *Loi sur la responsabilité*. Un des aspects importants de cette *Loi* visait la mise en place d'une Commission des nominations publiques (PCC 2006). Peu de temps après son élection, Stephen Harper affirmait d'ailleurs être « plutôt d'accord avec les recommandations du commissaire Gomery pour éviter le favoritisme politique dans les nominations aux sociétés d'État » (Presse canadienne 2006). En ce sens, le 21 avril 2006, en lien avec la nouvelle *Loi fédérale sur la responsabilité*<sup>1</sup>, le Conseil privé créait une Commission des nominations publiques ayant pour mandat « de surveiller le processus de sélection des candidats à des nominations faites par le gouverneur en conseil pour les agences, conseils d'administration, commissions et sociétés d'État, et d'en faire rapport » (Canada (a) 2006). En plus de ce mandat principal, la Commission devait élaborer des lignes directrices encadrant les processus de sélection ainsi qu'approuver et examiner ceux-ci pour faire rapport publiquement de la conformité des processus avec les principes établis et généralement reconnus. Pour appuyer le travail de la Commission, un Secrétariat des nominations publiques était créé en parallèle. Les deux organisations font partie du portefeuille du premier ministre et sont rattachées au Bureau du Conseil Privé.

Le 26 avril, le gouvernement publiait un communiqué de presse annonçant la création de la Commission des nominations publiques ainsi que la nomination de son premier président en la personne de Gwyn Morgan (Canada 2006a). Cette annonce était suivie de la nomination de trois autres membres le 15 mai. Toutefois, dès la création de la Commission des nominations publiques, celle-ci fut critiquée par les partis d'opposition qui

---

<sup>1</sup> Loi fédérale sur la responsabilité, L.C., 2006, c.9

détenaient alors la balance du pouvoir au Parlement. Le comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires avait déjà démontré son intérêt à examiner la nomination du nouveau président de la Commission des nominations publiques, ce qu'il a fait le 16 mai. Les membres du comité, par six voix contre cinq, ont rejeté la nomination de Gwyn Morgan attestant que ce dernier était « inapte à exécuter les fonctions » (2006) notamment à cause de ses liens avec le Parti conservateur et de propos jugés racistes qu'il aurait déjà tenus dans le passé. En effet, monsieur Morgan était identifié comme étant un contributeur notoire du Parti conservateur (et de l'Alliance canadienne et du Parti réformiste, en d'autres temps) (Buzzetti 2009).

Ainsi, malgré une certaine démonstration de volonté de transparence de la part du gouvernement, les partis d'opposition n'ont pas jugé que cette manifestation était crédible compte tenu de la nomination qui y était assortie. Bien que la Commission des nominations publiques devait servir à rendre le processus plus transparent, plus bureaucratique et, conséquemment, moins politique, il est aisé de constater que la nomination de Gwyn Morgan ne pouvait pas être perçue comme un engagement crédible puisque le premier ministre choisissait une personne qui pouvait être vue comme faisant partie de sa garde rapprochée. De cette façon, Gwyn Morgan ne pouvait être jugé comme une personne qui remplirait son rôle de surveillance avec diligence et en toute indépendance du gouvernement.

Du coup, les partis d'opposition ont été en mesure de prendre la balle au bond et de faire connaître leur désaccord par rapport à cette nomination, ce à quoi le premier ministre a répondu par la mise sur glace de l'organisation. Par réaction, un communiqué de presse laconique était publié le lendemain de la tenue du comité examinant la nomination de Gwyn Morgan, soit le 17 mai 2006, pour annoncer le démantèlement de ladite commission. Le communiqué précise que, conséquemment, « le gouvernement procédera aux nominations comme d'habitude » (Canada 2006b). Toutefois, après un délai de carence, le Secrétariat des nominations publiques, branche administrative qui avait été créée pour soutenir la Commission, s'est vu doté de deux employés (Beeby 2009). En effet, bien que

la Commission eut été démantelée, le communiqué de presse précisait en même temps que le secrétariat serait utile afin de « préparer le terrain à l'établissement éventuel d'une commission des nominations publiques » (Canada 2006b). Le premier ministre a donc choisi de conserver le Secrétariat afin de faciliter la mise en œuvre éventuelle de la Commission. Cette solution mitoyenne ne contraint aucunement le pouvoir de nomination du premier ministre, mais lui permet de ne pas renier complètement l'un des aspects importants de sa *Loi sur la responsabilité*.

La dénonciation de la nomination de Gwyn Morgan a été rendue possible par le fait que les comités parlementaires ont, depuis 1986, le pouvoir d'examiner la compétence des candidats nommés par le Gouverneur en Conseil. Ce pouvoir d'examen n'est pas un pouvoir de veto. Cependant, il a contribué à rendre plus transparent un pouvoir qui, autrement, serait exercé de manière tout à fait discrétionnaire et dans le secret qui caractérise les actions du Cabinet (Savoie 1999a).

Comment est-ce que le gouvernement conservateur en est donc venu à proposer une Commission des nominations publiques? Comment les politiques touchant les nominations par le Gouverneur en Conseil ont-elles évolué depuis les années 1980, moment où la question commence à émerger à l'agenda gouvernemental? À la fois l'examen des nominations par les comités parlementaires que l'institution d'une Commission des nominations publiques s'inscrit dans le chantier plus large de réformes en matière d'éthique. Une propension existe effectivement dans les démocraties occidentales à l'effet de trouver comment limiter les zones de discrétion politique dans l'exercice du gouvernement. Comme nous le verrons plus loin, deux tendances peuvent se dégager en termes de réforme. La première vise un plus grand apport des parlementaires alors que la seconde cherche davantage à mettre en place des institutions de surveillance indépendantes.

Ce chapitre vise à expliquer comment se situe l'enjeu des nominations politiques au sein de la sphère publique et comment les gouvernements peuvent y répondre. Après une présentation historique et actuelle des nominations publiques au Canada, nous tenterons de distinguer les différents problèmes qui y sont liés. Nous nous attarderons par la suite aux différents modèles de réforme qui ont été mis de l'avant. Ceci nous permettra de

comprendre quels chemins peuvent être suivis par les gouvernements pour réformer le pouvoir de nomination. Finalement, nous ferons le point sur les quelques études ayant porté sur les nominations publiques au Canada.

## **Les nominations publiques : réminiscences d'un autre temps?**

L'histoire du patronage s'inscrit dans le développement du Canada en tant qu'État. La lutte pour l'obtention du gouvernement responsable en était aussi une pour déterminer qui détiendrait le pouvoir de patronage. John A. MacDonald a habilement et systématiquement utilisé le patronage pour asseoir le Parti conservateur dans le plus de circonscriptions canadiennes et, ainsi, en faire un parti nationalement reconnu. Plus tard, Wilfrid Laurier a repris la méthode mise au point par MacDonald pour nationaliser le Parti libéral (Simpson 1988; Stilborn 1989).

Longtemps ancré dans la tradition et la culture politique, le favoritisme politique était critiqué tout en étant pratiqué et toléré (Stilborn 1989). Entre 1867 et 1918, pas moins de six enquêtes ont été commandées par le gouvernement fédéral à propos du « mal du favoritisme » (Hodgetts, McCloskey et al. 1975). Toutefois, peu de développement ont pu être observé avant le début du 20<sup>e</sup> siècle. En 1908, la Commission du Service civil fût créée, mais il s'agissait davantage d'un organisme d'administration du personnel que de recrutement (Hodgetts, McCloskey et al. 1975). La tolérance publique face au favoritisme politique s'est ostensiblement amenuisée à la faveur de la Première Guerre mondiale lorsqu'éclata un scandale sur l'approvisionnement des soldats canadiens : nourriture rancie, tenues vestimentaires et matériel inadéquats, etc. Dans la foulée du gouvernement d'Union créé en 1917, la première *Loi sur le service civil*, qui introduisait le mérite et la compétence comme principaux critères d'embauche, a été adoptée en 1918 (Simpson 1988; Stilborn 1989).

Malgré les quelques échappatoires permis – et qui ont perduré un certain temps –, le premier jalon établissant la neutralité de la fonction publique canadienne a été posé lors de la mise en vigueur de la *Loi sur le service civil*. Même si les développements qui ont

graduellement suivi ont continué de renforcer en ce sens la politique de gestion du personnel de l'État, il reste encore aujourd'hui, des relents de la tradition de favoritisme politique qui a marqué le Canada. En effet, le premier ministre possède toujours le pouvoir de nommer le haut personnel de l'État : sous-ministres, des dirigeants et membres des conseils d'administration des diverses et nombreuses sociétés de la Couronne, des membres des tribunaux administratifs et plusieurs agences relevant de l'exécutif.

### **Les prérogatives royales : autres temps, autres mœurs?**

Le premier ministre détient encore aujourd'hui le pouvoir de nomination, qui s'étendait autrefois à l'ensemble de la fonction publique en vertu de ce qu'on appelle la prérogative royale — ou de la Couronne. Ces prérogatives concernent certains pouvoirs conservés par la monarchie au fur et à mesure que le parlement s'est approprié une part toujours de plus en plus importante de son autorité. Dicey, constitutionnaliste anglais, décrit comme suit la prérogative royale : « the remaining portion of the Crown's original authority and it is therefore [...] the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown whether such power be in fact exercised by the King himself or by his Ministers » (1902: 424). Au Canada, ultimement, la prérogative revient de droit au Gouverneur général en poste. Toutefois, en vertu des conventions constitutionnelles d'aujourd'hui, le représentant monarchique ne peut exercer son pouvoir que sur les conseils du gouvernement. Comme le souligne Simpson, « the reformers' fight [pour un gouvernement responsable] transposed to Canada a century-long struggle in Britain to transfer the king's patronage powers to the prime minister and his cabinet » (1988: 25). Par ailleurs, le seul membre du gouvernement qui puisse avoir une relation directe avec le Gouverneur général est le *Primus inter Pares*, le premier ministre, qui choisit lui-même la personne qui occupe le poste de représentant monarchique (Sunkin et Payne 1999).

Les pouvoirs issus de la prérogative royale concernent des sujets variés. Le plus impressionnant est sans doute le pouvoir de déclencher la guerre. Toutefois, ces pouvoirs concernent aussi la clémence, l'approbation des lois, la prorogation et la dissolution de la Chambre (Smith 2007). À la base, aucune des décisions prises sous l'égide de la

prérogative royale n'ont à être présentées ou entérinées de quelque façon que ce soit par le parlement (Aucoin and Turnbull 2003). Toutefois, au cours des années, certaines réformes ont été mises en place afin de circonscrire, avec plus ou moins de vigueur, les pouvoirs du premier ministre, comme en témoigne l'exemple précité de la Commission de la fonction publique ou, plus récemment, l'adoption de la *Loi sur les élections à dates fixes* ou encore la tenue de votes au parlement sur l'envoi de troupes et les missions de l'armée canadienne à l'étranger. Mais qu'en est-il de l'exercice de la prérogative de nomination? Celle-ci a-t-elle connu des changements comparables avec les exemples préalables au fil du temps? Est-ce un pouvoir où le parlement s'est taillé un certain rôle ou demeure-t-il l'apanage exclusif du premier ministre? Ce sont ces questions qui seront explorées dans ce mémoire.

## **Les nominations publiques et leur processus**

Au Canada, environ 2400 personnes occupent des postes qui font l'objet d'une nomination par le gouverneur en conseil (Pond 2008a : 368) dont la majorité (près de 1900) sont des postes à temps partiel alors que 500 d'entre eux exigent une implication à temps plein de la part de leurs détenteurs. Les responsabilités de ces individus sont variées, allant de la prise de décision quasi judiciaire à l'administration au jour le jour de sociétés de la Couronne en passant par les sièges des divers conseils d'administration d'agences gouvernementales, de sociétés ou de commissions. Annuellement, le nombre de nominations varie selon les vacances de postes et la volonté gouvernementale de les combler. D'après des chiffres obtenus auprès du Conseil privé, aussi peu que 435 nominations ont été effectuées en 2004 en comparaison à 1251 en 2002<sup>2</sup>.

Avec la complexification et l'alourdissement des tâches étatiques, les gouvernements délèguent de plus en plus de fonctions gouvernementales à des organisations à « distance » (*arm's length*) : agences gouvernementales, sociétés d'État, commissions ou tribunaux quasi administratifs (Denton 2006). Ces organisations, qui bien souvent administrent des fonds importants, travaillent à divers degrés d'indépendance et

---

<sup>2</sup> Information obtenue par le biais d'une communication par courrier électronique avec le Bureau du Conseil Privé.

d'autonomie face au gouvernement. Ce sont précisément ces organismes pour lesquels les dirigeants et membres font l'objet d'une nomination par le premier ministre. En 1973, seulement 730 postes faisaient l'objet d'une nomination dont seulement 342 étaient salariés et considérés comme étant du travail à temps plein (Kernaghan 2008 : 443). Aujourd'hui, le nombre de nominations a donc quadruplé, ce qui renforce les possibilités de patronage puisque ces nominations sont généralement faites dans l'opacité. Comme le souligne Don Martin, cité dans Smith (2007: 92) :

« The prime minister picks the governor general, the cabinet, all deputy ministers, many ministerial staff, Supreme and Superior court judges, senators, the heads of all Crown corporations including the CBC, the chairs of committees, the clerk of the Privy Council, the ethics councillor, the auditor general, the information commissioner, the privacy commissioner and, after diplomatic vetting, Canadian ambassadors. All this without a formal nominations process or public examination. »

Le premier ministre peut aussi déléguer son pouvoir de nomination à un ministre. Néanmoins, le premier ministre nomme les ministres qui formeront son conseil des ministres. Conséquemment, ceux-ci n'agissent pas de façon entièrement libre. Comme le souligne Malloy (2004: 208) :

« Ministers owe their appointments and continued service almost exclusively to the prime minister. Because the cabinet's power flows from the prime minister, any discussion of executive-legislative relations is really one of the prime minister's relationship with the legislature, with the cabinet acting as instruments of the prime minister. »

Certaines contraintes au pouvoir de nomination, que nous examinerons plus en détail tout au long de ce mémoire, sont apparues au fil du temps, mais elles sont limitées. À titre d'exemple, ne citons que les comités de sélection. Le terme « comité de sélection » embrasse un large éventail de définition. Ce qui est important de savoir, c'est que, pour certaines nominations – pas toutes – des comités existent afin d'aider le gouvernement dans le recrutement de candidats et le choix du candidat à nommer. Toutefois, comme signalé

précédemment, ces comités de sélection s'avèrent être une mesure peu contraignante en bout de ligne pour le premier ministre. En effet, si certains de ces comités formés de membres du conseil d'administration existent via les lois fondatrices des sociétés de la Couronne, ils œuvrent en toute confidentialité et sont soumis au fait que le choix ultime relève du Cabinet. Ainsi, le premier ministre peut toujours choisir un candidat qui n'a même pas été sélectionné par le comité de sélection et celui-ci ne pourra pas en faire état publiquement. Qui plus est, la plupart du temps, les membres des comités de sélection sont eux-mêmes nommés par le premier ministre et ces nominations sont révocables. Ces comités ne sont donc pas aussi indépendants du gouvernement qu'il peut paraître au premier abord. Il s'agit donc d'une contrainte limitée au pouvoir de nomination.

Puisqu'elles peuvent être exercées en toute opacité et à l'entière discrétion du premier ministre, les nominations faites par le premier ministre ne peuvent pas être étudiées avec diligence par le Parlement. En effet, les fonctions traditionnelles d'examen et de surveillance qui incombent au Parlement dans un système de Westminster sont tributaires de l'accès qu'ont les parlementaires au processus décisionnel et, conséquemment, de la transparence des processus politiques. Bien que la possibilité de patronage soit importante et que cette éventualité puisse avoir de graves conséquences, notamment au niveau des finances publiques, l'information à propos des nominations publiques est disponible au gré de la bonne volonté du gouvernement. Ainsi, certains postes sont affichés dans la *Gazette officielle du Canada* ou dans d'autres médias, mais ceci résulte d'une décision gouvernementale. De même, une fois effectuées, les nominations sont affichées dans la *Gazette officielle* et dans un « Guide des nominations par le gouverneur en conseil » sans davantage de précision que le poste et le nom de la personne nommée. De ce fait, le manque d'information et de transparence quant au processus et la qualité des nominations ouvre la porte aux critiques, provenant tant de l'opposition parlementaire que des médias et des universitaires. En témoignent les divers articles de journaux, les textes publiés dans des revues académiques (Sutherland 1993; Aucoin et Goodyear-Grant 2002; Houle 2004) et les débats en Chambre et en comités parlementaires, qui dénoncent la partisanerie des nominations effectuées et le peu de transparence du processus.

## **Pourquoi réformer? Problèmes liés aux nominations publiques**

Le processus de nomination par le premier ministre fait l'objet de critiques importantes, tant dans sa particularité que dans son aspect plus global. Il suffit d'avoir suivi la saga de la nomination d'un nouveau président pour l'organisme Droits et démocratie à la suite du décès tragique de M. Beauregard, ou encore celle de la nomination de Pharès Pierre, ancien chef de Cabinet du Président haïtien Aristide, comme membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour voir combien les nominations par le premier ministre peuvent susciter la controverse (De Grandpré and Leclerc 2009; Meunier 2009; Buzzetti 2010; Gaudreault 2010).

Les nominations du personnel supérieur de l'État ont fait l'objet de quelques changements depuis la première apparition du thème au cours du débat électoral télévisé de 1984. Avant de quitter le poste de premier ministre, Pierre Elliott Trudeau avait fait de nombreuses nominations jugées partisans que John Turner, en prenant la place, avait approuvées. Le débat télévisé mettant en scène John Turner et Brian Mulroney a permis au chef du Parti conservateur de critiquer son adversaire. La scène où Brian Mulroney fustige Turner lui affirmant qu'il avait le choix d'approuver ces nominations est restée dans les annales politiques canadiennes et a signé un tournant dans cette élection. Ce débat, identifié comme un moment-clé de cette élection a trouvé suite dans le rapport du comité McGrath qui a recommandé des modifications au Règlement de la Chambre des communes, notamment pour permettre aux comités parlementaires d'étudier les candidatures (Lanoue 1991). Entre les réformes issues du comité McGrath dans les années 1980, qui ont accordé un certain rôle au parlement dans le processus de nomination, jusqu'à la création « ratée » de la Commission des nominations publiques en 2007, il semble se dégager une tendance qui va dans le sens d'une certaine ouverture vers davantage de transparence et d'une discrétion moins absolue du rôle du premier ministre dans l'exercice de cet important pouvoir. Ainsi, l'évolution de la question des nominations publiques est un objet d'étude d'intérêt, car il soulève la question du changement des institutions et des politiques publiques. En effet, si peu de changements peuvent être observés depuis les 30 dernières

années, il est faux de prétendre qu'aucune proposition n'a été faite ni que la question a été évacuée après les réformes McGrath. La problématique des nominations par le gouverneur en conseil semble constituer un cas classique d'incrémentalisme et du changement dans la continuité. Il importe donc de comprendre comment les nominations publiques ont évolué depuis leur apparition à l'agenda politique et gouvernemental. Ceci pourrait nous permettre de mieux comprendre la nature des changements apportés eu égard à l'encadrement de cette prérogative royale et les raisons pour lesquelles la création d'une Commission des nominations publiques a été mise sur la table près de 25 ans plus tard. Est-ce que ces changements sont l'illustration d'une dépendance au sentier?

### **Patronage et politisation : problèmes distincts, même enjeu**

Certains auteurs soutiennent qu'il y a deux catégories de nominations politiques : celles concernant des postes qui sont utilisés uniquement pour fins de récompense à la suite de services politiques rendus et celles pour lesquelles le poste est d'une importance stratégique pour l'avancement de l'agenda gouvernemental. Dans le cas du gouvernement fédéral canadien, ces postes sont tous intégrés dans la même catégorie de nominations dont le dernier mot revient au premier ministre (Sutherland 1993).

L'un des principaux problèmes identifiés est que les nominations par le premier ministre peuvent entrer en conflit avec la nécessaire neutralité politique des agents de l'État. La grande majorité des fonctionnaires sont engagés grâce à leurs compétences et obtiennent des promotions selon le principe du mérite (Green 1990; Kernaghan 2008).

Le pouvoir de nomination constitue donc un instrument stratégique important pour le gouvernement et, comme le souligne Denton (2006), il peut ouvrir la porte au patronage. Toutefois, il est difficile de mesurer ce phénomène avec certitude puisque, comme précisé plus tôt, le processus de nomination n'est pas ouvert ni transparent et ne peut donc pas être évalué directement.

De plus, comme le souligne Green (1990), la discrétion dans les nominations amène davantage de possibilités de conflits d'intérêts dans l'administration des programmes et des politiques qui incombent aux organisations qui sont supposées œuvrer « at arm's length ».

En effet, le patronage soulève l'enjeu de la politisation de ce type d'organismes dont l'un des principaux avantages consiste au degré relatif d'autonomie qu'ils ont par rapport au gouvernement. Par exemple, dans le cas récent des nominations à *Droits et Démocratie*, un organisme supposé être indépendant de l'exécutif, c'est une politisation via la nomination d'individus dont l'idéologie correspond davantage à celle du gouvernement en place qu'à celle de l'organisme versé en droits humains qui a soulevé la controverse (Beauchemin 2010). La situation est différente dans le cas de la controverse entourant la nomination de Pharès Pierre. Dans ce cas, la nomination d'un homme, impliqué au Parti conservateur et dont le passé dans le gouvernement haïtien dirigé par Aristide, a mené l'opposition à se questionner sur l'aspect « patronage » du processus. Dans les deux cas, l'idéologie des personnes nommées est en jeu. Toutefois, dans un cas, c'est directement l'idéologie qui est entrée en ligne de compte alors que dans l'autre, il est difficile de s'expliquer ce qui a pu motiver le gouvernement si ce n'est l'appartenance au parti. Néanmoins, les deux aspects, liés à la politisation, sont dénoncés et sèment la controverse. Dans les deux cas, c'est l'intégrité des organisations qui est mise en jeu et qui dérange.

### **Déficit démocratique**

La perception que peuvent avoir les citoyens de ce type d'événements contribue à miner la crédibilité du gouvernement aux yeux des citoyens. Depuis maintenant plusieurs années, le « déficit démocratique », c'est-à-dire la baisse de la confiance que les citoyens éprouvent à l'égard des institutions politiques, est un thème récurrent. Plus précisément, le déficit démocratique réfère au décalage entre la perception de la réalité institutionnelle et politique qu'ont les citoyens et ce qu'ils souhaitent en termes de gouvernance démocratique. Le peu d'écoute et d'*input* qu'ils ont dérange et affecte la perception qu'ils ont de la démocratie telle qu'elle existe (Pond 2008b). On peut percevoir un malaise démocratique dans le désengagement des citoyens canadiens, tant par rapport au taux de votation que par le nombre de citoyens membres de partis politiques; le peu de confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales; la perception de rupture entre les citoyens et leurs représentants (Aucoin et Turnbull 2003). Au Canada, l'une des principales

causes identifiées de ce déficit est justement la centralisation toujours accrue des pouvoirs autour du premier ministre (Savoie 1999a). D'autres éléments entrent aussi en ligne de compte, comme les demandes plus fortes de transparence et d'imputabilité ainsi que la volonté d'être davantage écouté, demandes provenant autant des députés que des médias et des citoyens. Toutefois, tous ces malaises démocratiques sont liés à la centralisation des pouvoirs autour du premier ministre ainsi qu'au manque de ressources du Parlement afin d'exercer le rôle classique qu'il est supposé jouer dans un système de Westminster (Savoie 1999b; Aucoin et Turnbull 2003). À cet effet, les prérogatives royales, dont celle de nomination, sont mises en cause puisqu'elles sont reliées à une centralisation importante des pouvoirs gouvernementaux autour du Bureau du premier ministre et affectent les fonctions traditionnelles du Parlement.

La prérogative royale en ce qui concerne les nominations contribue à la centralisation des pouvoirs aux mains du premier ministre, laissant conséquemment peu de place à l'institution parlementaire (Savoie 1999a). Savoie argumente même que le cabinet n'a plus la place qu'il avait auparavant, le pouvoir se concentrant aujourd'hui autour du premier ministre et de sa « cour ». Par « cour », on entend les employés, tant politiques qu'administratifs, du bureau du Conseil privé et du bureau du Premier ministre ainsi que quelques ministres plus influents. Savoie attribue à l'émergence d'une surveillance accrue des actions du gouvernement par les médias et à l'importance plus grande des relations fédérales-provinciales – causé principalement par l'élection du Parti québécois en 1976 – le processus ayant mené à la centralisation de pouvoirs autour du premier ministre.

Pour ce qui est des nominations, le portrait est semblable. Auparavant, le patronage était notamment utilisé pour assurer que le parti au pouvoir bénéficie de l'appui de différentes personnes influentes dans les communautés régionales lors des élections (Lemieux 1977; Sutherland 1993). Les nominations étaient donc effectuées sur la base des recommandations que faisaient les ministres qui, eux-mêmes, sont nommés selon une certaine représentativité régionale. Cependant, aujourd'hui, « the Prime Minister Office and the Private Council Office manage the appointment process and they consult with others only to the extent they want to. » (Savoie 1999b: 648) Ainsi, non seulement le premier

ministre n'a pas à consulter le Parlement, mais il n'est même pas dans l'obligation de consulter ses propres collègues dûment nommés par lui-même.

Le système politique canadien est une démocratie parlementaire basée sur le modèle de Westminster, ce qui signifie que ce sont les ministres et le gouvernement qui prennent la responsabilité des actions de l'État. Chaque ministre se porte garant, face au Parlement, des actions qui se font sous sa juridiction. Par le fait même, la Chambre des communes se doit d'exercer une surveillance et d'examiner les actions du gouvernement pour pouvoir tenir celui-ci responsable. Le jugement de la Cour suprême du Canada, datant de 2005 dans la cause *Canada vs Vaid*, stipulait que la fonction centrale du Parlement était de s'assurer que le gouvernement rende des comptes (Smith 2007: 120). Il s'agit donc là de la fonction traditionnelle principale de la Chambre des communes. Les sociétés du gouvernement, sans affirmer qu'elles échappent totalement à ce principe, ne sont pas aussi bien adaptées à la doctrine de responsabilité ministérielle que le sont les différents départements des ministères. En effet, comme le souligne Denton, pour les agences et sociétés gouvernementales « les lignes et les processus d'imputabilité et de responsabilité ne sont pas aussi claires que lorsque la fonction est directement assumée par le gouvernement » (2006: 492). Ainsi, le gouvernement peut maintenir une certaine emprise sur ces organisations du fait que le premier ministre détient encore la prérogative d'en nommer les dirigeants. Il en résulte une tension entre la nécessaire responsabilité du gouvernement concernant les actions des entreprises étatiques et l'autonomie et la dépolitisation de ces dernières.

### **Un problème, deux choix**

S'ils veulent s'attarder aux différents enjeux des nominations publiques, les gouvernements doivent faire un choix pour réformer le pouvoir de la Couronne : la voie politique ou la voie bureaucratique. Autrement dit, les gouvernements peuvent opter pour une institution bureaucratique indépendante dont la surveillance contraint le premier ministre à s'assurer que ses nominations respectent un certain processus. Ils peuvent aussi renforcer les fonctions traditionnelles du Parlement en donnant à ses membres un accès au

processus. Au Canada, c'est la voie politique qui a d'abord prévalu, par l'octroi d'un pouvoir d'examen par les comités parlementaires. Cette option a été choisie à la suite de l'élection de 1984 remportée par le Parti progressiste-conservateur. Ce dernier met sur pied le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, présidé par James McGrath qui, le premier, émet des recommandations quant au rôle des députés en regard des nominations par le premier ministre. Le deuxième chapitre s'attardera plus en profondeur sur lesdites recommandations du Comité McGrath, mais il importe de mentionner que principal changement apporté concerne le Règlement de la Chambre des communes qui a été modifié pour donner la possibilité aux comités parlementaires de se prononcer sur la personne choisie par le gouvernement. C'est-à-dire qu'à la suite d'une nomination, le comité parlementaire responsable de l'organisation au sein de laquelle le poste doit être pourvu peut convoquer la personne nommée, la questionner et émettre un avis. Le simple fait de se savoir examiné peut faire en sorte de dissuader les mauvaises pratiques, comme le patronage. Évidemment, comme nous le verrons plus loin, d'autres réformes du pouvoir parlementaire peuvent être mises en place. La réforme canadienne du début des années 1980 constitue un exemple de réforme parlementaire visant à encadrer le pouvoir du premier ministre.

Le cas de la Grande-Bretagne est intéressant à mettre en parallèle avec celui du Canada afin de voir un autre type de réforme contraignant le pouvoir du premier ministre. Le contexte de changement est semblable, mais la solution apportée au problème des nominations publiques est différente. À la suite du scandale « Cash for Question », la confiance du public anglais, passablement ébranlée, se devait d'être rétablie et le premier ministre John Major choisit de nommer un comité formé de personnalités publiques reconnues et dont le Président serait Lord Nolan, un juge de la *High Court*. Le *Committee on Standards in Public Life*, mieux connu sous le nom de Comité Nolan, fût mis en place pour établir des lignes de conduite visant autant les députés, ministres et membres politiques du gouvernement que les membres du service civil et tout acteur de l'État. Le rapport Nolan contenait plusieurs propositions, notamment la création d'une Commission

des nominations publiques que nous étudierons plus en profondeur dans le Chapitre 4 du présent travail.

L'une des recommandations portait sur la création d'un organisme de surveillance des nominations, duquel est inspirée la Commission des nominations publiques proposée par le premier ministre canadien Stephen Harper. Au fil du temps, l'*Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA) s'est construit une réputation et a fait sa place. Son rôle est de recruter les candidatures en plus de s'assurer que le processus établi selon les différentes lignes de conduite adoptées est respecté. Le pouvoir du commissaire réside surtout dans sa possibilité de blâme et de reproche, mais il semble que la tendance irait vers une diminution de l'influence de l'appartenance politique pour les nominations<sup>3</sup>.

## **Étudier les nominations publiques**

Le pouvoir de nomination que possède le premier ministre revêt une grande importance. Toutefois, les nominations publiques sont un phénomène difficile à étudier : les documents émanant du Bureau du Conseil Privé sont soumis à la confidentialité pour les 25 années à venir tandis que les nominations effectuées font l'objet de décrets non explicites. De plus, le processus de nomination ne répond à aucune règle préétablie. Il est donc difficile de broser un portrait exact du processus de recommandation et de nomination puisqu'il varie d'un poste à un autre.

Ainsi, les nominations et les changements les visant plus précisément n'ont que peu fait l'objet d'études précises. Plus souvent qu'autrement, la question est effleurée dans des articles portant plus largement sur les pouvoirs du premier ministre canadien ou sur le déficit démocratique. David Pond ainsi que Peter Aucoin et Elizabeth Goodyear-Grant comptent parmi les seuls au Canada à avoir commis des travaux sur les nominations par le Gouverneur en Conseil.

---

<sup>3</sup> À cet effet, voir les rapports annuels de l'Office of Commissioner for Public Appointments disponibles au : <http://www.publicappointmentscommissioner.org/>

Pond a publié deux études à propos des comités parlementaires chargés de surveiller les nominations. L'efficacité des réformes des nominations selon les différents arrangements institutionnels constitue pour lui un point central. Dans un premier article sur le cas de l'Ontario, paru en 2008, Pond fait l'argument que, si le comité des nominations a déchanté et s'est délesté de son mandat, c'est notamment à cause de la tension entre la fonction traditionnelle de surveillance des députés et leur identité partisane. Son étude l'amène donc à discerner les limites politiques des réformes des nominations qui donnent un pouvoir aux comités parlementaires. Peu de temps après, toujours en 2008, Pond publie donc une nouvelle étude qui vise cette fois-ci à comparer trois modèles de surveillance des nominations par des comités parlementaires. Il compare les initiatives de régulation au niveau fédéral et dans deux provinces, c'est-à-dire l'Ontario et la Nouvelle-Écosse, afin de voir quel type de réforme est le plus effectif dans la surveillance des nominations. Il dégage les forces et les faiblesses de chacun des arrangements institutionnels. Bien que plus de limites peuvent être observées, le seul fait qu'au sein de ces trois législatures les parlementaires aient accès aux nominations constitue une force importante.

Aucoin et Goodyear-Grant (2002) s'attardent à l'expérience vécue en Nouvelle-Écosse. À l'image de Pond, ils illustrent le défi inhérent à la concordance entre les standards contemporains de gouvernance démocratique et un système politique qui a toujours été plus préoccupé par le maintien et la légitimation de pouvoirs de la Couronne. Ainsi, pour eux, le seul moyen de venir à bout de la question serait de retirer la prérogative de nomination des mains de la Couronne puisque le développement des pouvoirs de la Couronne démontre qu'autrement, les changements ne seraient que superficiels.

Il n'existe pas d'autres études canadiennes ni d'état de la question complet portant sur l'évolution du thème des nominations publiques au niveau fédéral canadien, tant au sein des réformes parlementaires qu'au point de vue administratif et exécutif. Le travail que nous proposons d'effectuer consiste à réunir et analyser l'historique des propositions concernant les nominations publiques tout en comparant cet historique avec ce qui s'est produit en Grande-Bretagne. De cette façon, nous pourrions voir si l'annonce de la création d'une Commission des nominations publiques en 2006 se situe dans processus incrémental

de changement graduels successifs ou si ceci représente davantage une innovation originale en rupture avec qui s'est fait dans le passé. De ce fait, nous pourrions constater si une dynamique d'autorenforcement peut être observée.

Ce travail est le fruit de nombreuses heures de recherche s'étalant sur presque deux ans. Partant de questionnements sur la question plus large des prérogatives royales, j'en suis venue à m'intéresser de façon plus spécifique au pouvoir de nomination notamment à cause de la conjoncture. En effet, la saga de la création de la Commission des nominations publiques qui s'était conclue peu de temps auparavant, le gouvernement de Stephen Harper reprenant le pli des nominations publiques et certains scandales de nomination éclatant au grand jour m'ont poussé à m'arrêter au pouvoir de nomination. En même temps, mes recherches sur les prérogatives royales en Grande-Bretagne m'ont permis de constater qu'un fort mouvement républicain y existait et qu'une institution de régulation des nominations publiques y avait été créée. Le constat de la différence entre le Canada et la Grande-Bretagne m'a donc poussé à approfondir les recherches en ce sens.

Ce travail répond essentiellement d'une démarche inductive. Dans un premier temps, une recension exhaustive et une analyse des écrits sur les nominations publiques et le patronage ont mis en évidence le peu d'études portant spécifiquement sur le pouvoir de nomination du premier ministre, tant au niveau théorique qu'empirique. Ainsi, ce travail vise à combler les lacunes empiriques de la connaissance des politiques visant à encadrer ce pouvoir. Ne faut-il pas connaître l'état des lieux avant de pouvoir analyser plus en profondeur une question ? À travers ce premier état de littérature, un certain nombre d'éléments ont été découverts et ont contribué à enligner les étapes de recherches subséquentes. Parmi ces éléments et pour le cas canadien, deux sont ressortis de façon plus soutenue : la modification du Règlement de la Chambre des communes qui permettait aux parlementaires d'examiner les nominations faites par le premier ministre et la mise en place ratée de la Commission des nominations publiques. La lecture de différents documents entourant ces deux évènements nous a mené à constater l'existence de davantage d'actions et d'écrits gouvernementales portant sur les nominations du haut personnel de l'État. Autrement dit, chaque nouvelle lecture a permis de retracer le fil des publications

gouvernementales dont l'objet comprenait les nominations publiques. Les résultats de cette partie de la recherche se retrouvent essentiellement au chapitre 3. Dans un second temps, afin de nous assurer de ne rien avoir manqué, différentes demandes d'accès à l'information ont été formulées à l'endroit des bureaux du Conseil privé et du premier ministre, du Conseil du trésor et du Secrétariat des nominations publiques. Ces demandes nous ont permis d'avoir un contact au sein de ces entités et de pouvoir ainsi obtenir des informations qui ne sont pas disponibles dans les écrits.

Parallèlement, l'ensemble des transcriptions de comités parlementaires a été recensé afin de trouver les réunions ayant portées sur une nomination. Ce travail a dû se faire en deux temps. En effet, à partir de 1994, l'ensemble des documents issus de comités parlementaires est disponible sur le site Internet du Parlement canadien<sup>4</sup>. Il a donc été possible d'ausculter ces transcriptions afin d'en ressortir celles où les parlementaires faisaient l'étude d'une ou de plusieurs nominations. En ce qui concerne la période entre 1984 et 1994, il nous a fallu aller faire la recherche dans les locaux d'Archives Canada, situés à Ottawa, où sont disponibles les procès-verbaux et les transcriptions des comités parlementaires de toutes les législatures. En recensant ces documents, nous avons pu trouver les rencontres où les parlementaires ont discuté d'une nomination et identifier celles qui seraient utiles aux fins de ce travail (chapitre 2). Si toutes ces pièces n'ont pas été formellement utilisées dans le cadre de l'écriture de ce mémoire, toutes ont été lues afin de comprendre comment les parlementaires ont et fait évoluer leur pouvoir d'examen – une liste se trouve à l'annexe A.

Pour ce qui est de la Grande-Bretagne (chapitre 4), la recension des documents a été beaucoup plus simple. En effet, une littérature étoffée à propos des prérogatives royales et du pouvoir de nomination. À partir de ces écrits, plusieurs pistes ont pu être suivies pour trouver les différents documents émis par le gouvernement. De plus, les sites Internet de la *Appointment Commission*<sup>5</sup> ainsi que du Commissaire aux nominations publiques<sup>6</sup> regorgent

---

<sup>4</sup> <http://www.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/Default.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1>

<sup>5</sup> <https://www.appointments.org.uk/>

d'informations et de documents, notamment les rapports annuels et autres rapports spéciaux ayant été émis par l'organisme. Lorsque des informations manquaient, des échanges de courriel avec les personnes responsables au sein de l'organisation nous ont permis de combler ces lacunes. Finalement, les différents sites Internet du parlement britannique ou des *standing committees* nous ont permis de retracer les transcriptions et les rapports des différents comités parlementaires s'étant penchés sur la question des nominations publiques. Tout comme pour le Canada, ces données ont servi à décrire l'évolution des politiques contraignant la prérogative de nomination du premier ministre britannique.

L'ensemble de ces documents, retracés tant pour le Canada que la Grande-Bretagne, constitue le corps de cet effort de recherche. À la suite d'une évaluation et une sélection, ils ont été lus et analysés afin d'en ressortir les éléments affectant le pouvoir de nomination des premiers ministres canadien et britannique.

---

<sup>6</sup> <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/>

## Chapitre 2 – Le rôle des comités parlementaires

À la suite des élections de 1984, le gouvernement Mulroney met en place un processus d'examen des nominations par les comités parlementaires via le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. Ce comité, présidé par James McGrath, étudie les us, coutumes et pouvoirs du Parlement. Le troisième rapport publié par le comité McGrath se penche sur la question des nominations par la Couronne. Les recommandations reposent sur quatre principes dont aucun ne parle de la notion de mérite. Plutôt, le premier principe affirme que toute procédure de nomination doit viser à trouver les personnes les plus compétentes. De plus, les principes édictent qu'il y a de bonnes raisons d'exclure certaines nominations de l'examen par les comités parlementaires et précisent que cet examen doit être plus ou moins important selon le poste. Toutefois, un des principes indique qu'il est fondamental que les nominations ne soient pas perçues comme étant du pur favoritisme.

Le gouvernement, pour faire suite aux recommandations émises par le comité McGrath, met donc en place un examen des nominations par les comités parlementaires. D'abord sous forme de projet pilote à partir de 1986, le Règlement de la Chambre des communes est officiellement modifié en 1987 pour permettre aux comités parlementaires de convoquer les gens nommés et les questionner. Le mandat des comités est « d'examiner les titres, les qualités et la compétence de l'intéressé et sa capacité d'exécuter les fonctions du poste auquel il a été nommé » (Canada 1989). L'examen des nominations appartient au comité chargé de surveiller l'organisation au sein de laquelle le candidat est nommé. Dans les faits, c'est le gouvernement qui décide à quel comité la nomination sera renvoyée.

La procédure et les usages de la Chambre des communes précise :

« Le président peut interrompre l'interrogatoire des membres du comité s'ils cherchent à aborder des questions qu'il juge sans rapport avec cet examen. Parmi les domaines habituellement considérés comme débordant de la portée de celui-ci figurent : l'affiliation politique de la personne nommée ou qu'on

propose de nommer, ses contributions à des partis politiques et la nature du processus de nomination. » (O'Brien and Bosc 2009: 1013)

Ainsi, les questions des parlementaires sont encadrées et la dénonciation de nominations partisans s'avère une procédure interdite par le code. Comme nous le verrons à partir des exemples sélectionnés, les parlementaires réussissent tout de même à questionner certaines nominations en contournant les contraintes qui leur sont imposées. Toutefois, on peut se demander si les parlementaires, via les comités, ont été acteurs de renforcement dans l'évolution de la question des nominations publiques et des propositions de réforme.

Ce chapitre vise à évaluer l'apport des parlementaires dans le processus de renforcement des réformes des nominations publiques. Nous commencerons par nous attarder aux propositions de réformes parlementaires qui ont suivi le premier jalon posé par le gouvernement Mulroney avec la modification du Règlement de la Chambre des communes. Par la suite, il importe de s'arrêter à quelques exemples de comités parlementaires étudiant des nominations, afin de ressortir les discussions qui ont eu lieu dans l'enceinte de la Chambre des communes. De ce fait, nous tenterons de cerner l'apport des parlementaires dans le renforcement d'une volonté d'améliorer le processus de nomination.

## **Réformes parlementaires**

Au Canada, le débat sur les réformes du Parlement persiste depuis les années 1960. À cette époque, l'inefficacité du Parlement devient un enjeu alors que le débat sur le choix d'un drapeau canadien paralyse la Chambre pendant près de deux semaines (Champion 2006). Tour à tour, les premiers ministres Pearson, Trudeau et Clark émettent des propositions de changement : meilleure attribution du temps en Chambre, augmentation des ressources, limitation du temps alloué à la Période de Questions, création des journées d'opposition et des déclarations d'intérêt général, l'abolition des sessions de nuit, etc. (Houle and Paquet 2009). À ce moment, la complexification des tâches étatiques fait en sorte que la Chambre des communes se trouve avec une pression sans précédent et des procédures et usages qui ne sont plus adaptées à ce nouvel État (Stilborn 2007).

Les années 1970 ont vu surgir de nouvelles appréhensions quant au rôle du parlement, notamment eu égard au caractère démocratique de l'institution (Stilborn 2007). Ce sont d'ailleurs ces inquiétudes qui ont mené à la seconde phase de réformes parlementaires, c'est-à-dire la mise en valeur du rôle du député. L'idée sous-jacente à cette nouvelle vague de réforme est qu'en revalorisant le rôle des députés, ceux-ci auront une plus grande influence et que ceci permettra à la Chambre et au Parlement de mieux pouvoir exercer leurs fonctions traditionnelles d'examen et de surveillance de l'exécutif. C'est dans cette optique qu'est créé après l'élection des progressistes-conservateurs en 1984 le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, présidé par James McGrath qui, le premier, émet des recommandations quant au rôle des députés en regard des nominations par le premier ministre. La suite de l'histoire nous montrera que ce thème est maintenant récurrent dans les propositions de réformes parlementaires.

Avant le débat électoral de 1984, les progressistes-conservateurs considéraient qu'il y avait un problème à l'effet que le premier ministre nomme les dirigeants des sociétés de la Couronne et d'autres organisations étatiques et critiquaient les libéraux en affirmant qu'ils utilisaient ce pouvoir à des fins de patronage. Cette considération particulière qu'avaient les conservateurs à l'égard des nominations publiques n'est pas étonnante : les progressistes-conservateurs étaient cantonnés à l'Opposition depuis presque vingt ans, n'ayant donc pu utiliser le pouvoir de nomination à leur avantage. D'ailleurs, c'est lors de leur bref passage au gouvernement, en 1980, que le « Guide des nominations par le Gouverneur-en-Conseil » a été publié pour la première fois (Simpson 1988). Néanmoins, la situation change quand, en 1984, Brian Mulroney et son parti remportent triomphalement l'élection à la suite du débat télévisé. Comme précisé précédemment, celui-ci fut reconnu comme ayant été le point tournant de l'élection, notamment et particulièrement à cause du moment où Mulroney vilipendait Turner concernant les nominations qu'avait faites son prédécesseur Trudeau (Lanoue 1991).

Les propositions contenues dans le rapport du Comité McGrath ont été mises en œuvre graduellement au cours des années 1980, mais leurs effets n'ont pas été à la hauteur de ce qui était espéré. Pond (2008a) affirme d'ailleurs qu'il s'agit d'une réforme « poudre

aux yeux » qui permettait à Mulroney de détourner l'attention du public alors qu'il répétait les mêmes pratiques de nominations qu'il avait lui-même décriées.

Dans les années 1990, selon Houle et Paquet (2009), on assiste à une « quête de légitimation et de modernisation » de la Chambre, émanant surtout des membres de l'institution parlementaire, soit par le biais des comités ou encore de la Chambre elle-même. Nous tenterons de voir si les députés ont contribué, au même titre, à renforcer leur rôle par rapport aux nominations. D'autant que, les changements dans les procédures survenus au cours de cette décennie ont principalement touché les comités permanents de la Chambre des communes. En 2002, Paul Martin fait un discours intitulé « *Proposals for Reform of the House of Commons* » dans lequel il fait six propositions pour atténuer le déficit démocratique. En 2004, le gouvernement publie un rapport intitulé « *Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique* », reprenant les éléments du discours que Paul Martin mettait de l'avant en 2002, lorsqu'il n'était pas encore chef du Parti libéral. Cependant, le changement de gouvernement survenu en janvier 2006 semble avoir mis un frein à cette initiative pour faire la place à la *Loi fédérale sur la responsabilité* et à la création d'un certain nombre d'organismes, dont la Commission sur les nominations publiques et le Bureau parlementaire du Budget, dont le rôle est d'appuyer le Parlement dans sa mission de surveillance (Stilborn 2007).

### **Rétablir la confiance**

Concernant les nominations, entre le comité McGrath et 2003, peu de changements peuvent être observés. L'arrivée de Paul Martin comme premier ministre signale une nouvelle ère dans la perception de la question des nominations publiques. En effet, dès 2002, pendant qu'avait cour la course à la chefferie larvée au Parti libéral du Canada, Paul Martin s'était commis en faveur d'une réforme démocratique qui donnerait plus de place au Parlement. Ainsi, lorsqu'il devient premier ministre en décembre 2003, M. Martin lance le bal.

Dès son arrivée, au début du mois de janvier 2004, le Bureau du Conseil privé publie un document intitulé *Gouverner de façon responsable : Le Guide du ministre et du ministre d'État* (Canada 2004). L'examen parlementaire des nominations y est évoqué et le document précise que le Parlement sera appelé à jouer un plus grand rôle dans cet examen, notamment afin que certaines nominations fassent l'objet d'une étude avant la nomination plutôt qu'a posteriori comme c'est le cas depuis 1985.

### **Plan d'action pour la réforme démocratique**

De fait, deux mois après cette publication prémonitoire du mandat de Paul Martin, un plan d'action pour la réforme démocratique est lancé. Le rapport *Éthique, responsabilité, imputabilité : plan d'action pour la réforme démocratique* (Canada 2004) découle des engagements qu'avait pris Paul Martin avant de devenir premier ministre. Parmi les principes généraux qui encadrent la réforme, l'un édicte que « les parlementaires doivent avoir un rôle à jouer dans un système de nomination fonctionnel et transparent » (Canada 2004: 2) afin que « les citoyens soient convaincus que les gens les plus compétents sont nommés au sein des institutions publiques pour les servir » (Canada 2004: 12). Ainsi, le plan d'action comporte deux orientations concernant les nominations par le Gouverneur-en-Conseil. D'abord, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre sera chargé de consulter les parlementaires sur les améliorations à faire afin d'augmenter l'apport des parlementaires dans l'examen des nominations. Les parlementaires devraient donc avoir leur mot à dire dans un éventuel partage de l'évaluation des nominations faites par le premier ministre. Rappelons ici que le premier ministre, sachant que ses nominations pourraient faire l'objet de critiques importantes, devrait faire un certain effort pour nommer des personnes qui ne porteraient pas à la controverse. Dans le cas contraire, le premier ministre sait qu'il devra être prêt à se faire vilipender publiquement par les partis d'opposition.

En second lieu, les comités se verront demander quels postes devraient faire l'objet d'une révision a priori. Cette dernière proposition affecte le pouvoir du premier ministre en ce sens que le processus de consultation des parlementaires pourrait devenir une étape

obligatoire pour certains postes. Depuis 1985, ce sont les comités qui choisissent de convoquer une personne nommée, financent le déplacement de cette personne et aménagent leurs horaires en conséquence afin de respecter le délai de trente jours, et ce, pour finalement avoir une influence minimale sur le choix. Au contraire, selon le changement proposé, certaines nominations d'une importance plus grande seraient étudiées publiquement en cours de processus, rendant de ce fait celui-ci plus transparent. Cette proposition fait d'ailleurs référence aux recommandations de McGrath. En effet, le rapport de 1985 comportait cette recommandation que le gouvernement avait écartée sans en expliquer les raisons. Parallèlement, le gouvernement annonce la mise en place d'un processus de nomination intérimaire, en attendant les suites du plan d'action pour une réforme démocratique. Ce processus intérimaire, dont nous parlerons davantage dans le chapitre portant sur l'exécutif, n'affecte pas les pouvoirs des comités parlementaires, mais vise à accroître la transparence et la professionnalisation du processus de nomination.

Le rapport *éthique, responsabilité, imputabilité : plan d'action pour la réforme démocratique* (Canada 2004) ainsi que le processus intérimaire, révisé à la lumière du plan d'action, annoncé par Reg Alcock (Secrétariat du Conseil du Trésor 2004) ont été examinés par des comités parlementaires. La réforme démocratique proposée par le gouvernement Martin a fait l'objet d'une table ronde organisée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre avant que les élections ne soient déclenchées tandis que le gouvernement possédait encore une majorité de sièges à la Chambre des communes alors que le processus intérimaire a été évalué à la suite de l'élection du second gouvernement Martin qui s'est avéré minoritaire.

#### *Table ronde du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre*

Répondant à l'appel dès le mois d'avril, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (2004) tient une table ronde avec les parlementaires afin de répondre aux questionnements qui lui étaient adressés dans le plan d'action pour la réforme démocratique. Ce qui est intéressant dans les discussions qui ont eu lieu lors de cette rencontre, c'est de remarquer que les parlementaires ne remettent aucunement en cause le

fait que le pouvoir de nomination appartienne au premier ministre. Tous conviennent que certaines nominations se doivent d'être politiques, mais la plupart s'accordent pour dire qu'une grande part des nominations devraient être ramenées sous le couvert de la fonction publique et être octroyés selon le principe du mérite. À cet effet, l'exemple qui revient le plus fréquemment concerne les quelque 300 directeurs de scrutin qui devraient, selon les parlementaires, être nommés par un processus de concours.

De plus, tous s'accordent pour dire que l'examen des nominations par les comités parlementaires devrait être modifié pour éviter que les comités ne s'embourbent dans un processus improductif. En effet, les parlementaires donnent quelques exemples d'éléments qui ne fonctionnent pas dans le processus actuel et qui font en sorte que les comités n'examinent pas davantage de nominations. En général, c'est surtout parce qu'ils considèrent que c'est une perte d'énergie et de temps puisque l'examen a posteriori d'une nomination déjà effective les empêche de poser de vraies questions; d'abord, la personne nommée peut toujours se réfugier dans le concept de « devoir de réserve » pour ce qui est des questions portant sur ses intentions. Ensuite, aucune question dite personnelle ne doit être posée et il revient au bon vouloir de la présidence du comité de définir ce qui est de la compétence du témoin. Ainsi, comme nous le verrons un peu plus loin, lors du comité parlementaire examinant la nomination d'Alfonso Gagliano à titre d'ambassadeur du Canada au Danemark, les députés se sont vus interdire toute question sur la vie politique du témoin qui a été élu pendant près de 25 ans avant d'être nommé. En troisième lieu, les parlementaires ont souligné l'importance de ne pas laisser la partisanerie prendre toute la place dans les débats concernant les nominations.

Pour combler ces lacunes, les parlementaires s'accordent avec la proposition du plan d'action de pouvoir étudier les nominations a priori. Ainsi, pour eux, différents niveaux de surveillance doivent pouvoir exister pour s'adapter aux différents types de nominations. Toutefois, ils sont plus que conscients que cette étude des nominations prendra du temps supplémentaire dans leur horaire déjà chargé ce qu'ils redoutent grandement. De plus, ils ne s'entendent pas sur quels postes devraient être l'objet d'un

examen a priori et obligatoire puisqu'ils ne connaissent pas l'étendue des postes comblés par nomination. En ce qui concerne la partisanerie des propos tenus en comités parlementaires, les députés s'entendent pour dire que le comité devrait définir les compétences et qualifications attendus pour les postes qui seraient visés par l'étude obligatoire des nominations afin d'avoir des lignes directrices pour encadrer le débat.

Malheureusement, des élections sont déclenchées à la fin du mois de mai ce qui ajourne l'ensemble des travaux des comités. Ainsi, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre n'a pas pu terminer son étude au sujet des modifications à apporter à l'examen des nominations. Il est aisé de constater cependant que les parlementaires ont une forte propension à ne pas trop modifier les façons de faire. Les propositions qui émanent du comité consistent davantage en des ajustements mineurs qu'en de réelles réformes visant le pouvoir de nomination. Comme le souligne le rapport du comité parlementaire, de plus amples travaux auraient été à venir, n'eût été des élections déclenchées le mois suivant.

*Examen du processus intérimaire de nomination par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires*

La nomination de Gordon Feeney comme président de Poste Canada, au mois de septembre 2004, arrive à point nommé. Qu'importe l'individu, l'examen permet surtout aux parlementaires de s'intéresser au nouveau processus de nomination. En effet, la nomination de Gordon Feeney comme président du conseil d'administration de Postes Canada donne l'occasion au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de se pencher sur le processus intérimaire proposé par Reg Alcock qui s'appliquait à cette nomination (O'Brien and Bosc 2009: 1013). Dans le contexte du processus de nomination de M. Feeney, le Conseil du Trésor a fait parvenir une lettre au comité de sélection composé de membres du conseil d'administration de Postes Canada qui reprenait essentiellement les éléments du processus intérimaire présenté au chapitre précédent. Toutefois, les nuances qui y ont été apportées par un changement lexical subtil rendent les nouveaux éléments du processus totalement facultatifs; en effet, les termes « au

besoin » et « normalement » sont utilisés pour autoriser des exceptions aux critères qui ont été définis par le gouvernement pour professionnaliser le processus.

Au cours des audiences tenues par le comité, les parlementaires ont soulevé plusieurs contradictions entre le processus tel qu'annoncé et le degré de discrétion qui a pu être utilisé dans le contexte de la nomination du président du Conseil d'administration de Postes Canada. Par exemple, le poste n'a été annoncé dans aucun journal incluant la *Gazette du Canada*. D'après Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, l'esprit de la réforme gouvernementale, de trouver le meilleur candidat possible, a été respecté même si certaines libertés ont été prises.

Toutefois, les relations personnelles semblent encore avoir joué un grand rôle. En effet, tant le directeur de Postes Canada que le ministre en poste du gouvernement libéral, ayant participé au processus de sélection, ont connus M. Feeney dans un cadre professionnel. L'un et l'autre ont eu un rôle à jouer dans la nomination de ce dernier. Le premier dirigeait le comité de sélection alors que le second faisait partie du Conseil des ministres lors de la nomination et a pu influencer ses collègues. Ainsi, bien que les parlementaires ne remettent pas en question la compétence de M. Feeney, ils soulèvent le fait que, malgré le processus intérimaire adopté, la nomination de ce dernier ne semble pas différer de la pratique antérieure. Ils recommandent donc une clarification des critères qui justifient les exceptions au processus, que des critères précis soient utilisés pour la sélection des candidats et que soient divulguées les relations personnelles pouvant lier les acteurs qui jouent un rôle dans la nomination.

Par ailleurs, le comité recommande que certains renseignements soient systématiquement transmis au Parlement pour appuyer les comités dans l'examen des nominations. En effet, les parlementaires voudraient que le gouvernement justifie la nomination ou la candidature notamment en faisant connaître les critères de sélection utilisés, les déclarations concernant les relations personnelles et les exceptions au processus. La transmission de ces informations forcerait le gouvernement et le premier

ministre à démontrer une plus grande transparence et pourrait avoir un effet dissuasif envers des nominations purement partisans.

Le rapport émis a fait l'objet d'une dissension des membres du Parti libéral, alors en situation minoritaire, qui considèrent que la flexibilité était nécessaire dans le contexte de la nomination à Poste Canada, compte tenu de l'urgence d'aller de l'avant. De plus, ces membres désignent comme étant injustement partisane la conclusion affirmant que :

« Les membres du Comité sont conscients que des réseaux de connaissances partageant les mêmes perceptions au sujet d'une personne sur la foi des observations et de l'expérience peuvent donner un éclairage [... tant que] les perceptions des réseaux informels [ne sont pas] contrebalancées par des processus de sélection plus inclusifs, transparents et concurrentiels, les réseaux de cadres supérieurs peuvent facilement se transformer en clubs confortables qui se perpétuent grâce au copinage et à l'indifférence suffisante vis-à-vis de la contribution possible d'autres individus » (2004).

En février 2005, la proposition de réforme démocratique aboutit en un document intitulé *Examen de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens* (Canada 2005). Essentiellement, le document est le résultat des consultations menées par le gouvernement à la suite du plan d'action présenté un an auparavant. Le document révèle que, face aux différents modèles auxquels le gouvernement fait face quand vient le temps de choisir un arrangement institutionnel, le choix n'est pas toujours rationnel. Or, ce choix fait une différence dans l'efficacité des opérations, de la communication et des processus d'imputabilité. Le rapport fait différentes recommandations visant à simplifier ces arrangements, à les rendre plus effectifs et renforcer la capacité des organisations d'État. L'objectif principal des diverses recommandations comprises dans le document vise une meilleure communication, notamment par la clarification des rôles, responsabilités et des liens d'imputabilité qui doivent prévaloir entre chacune des parties. Plus particulièrement, le rapport vise « a clearer articulation of the meaning of the principle of *reporting through a Minister to*

*Parliament* »<sup>7</sup> (2005: 26). Autrement dit, les intentions de la réforme démocratique sont couplées d'intentions visant à renforcer les lignes d'imputabilité entre les sociétés d'État, le gouvernement et les représentants de la population incarnés dans le Parlement. Par ailleurs, le rapport démontre une préoccupation particulière eu égard aux petites agences et organisations au sein desquelles il semble y avoir un problème d'efficacité et de capacité plus important. Ainsi, le gouvernement croit qu'il est temps de renforcer ces aspects, malgré les choix institutionnels qui ont été faits auparavant.

En ce qui concerne l'apport du Parlement aux nominations, par le biais des comités parlementaires, le document annonce que la réflexion sera poursuivie. En effet, le rapport précise que « le gouvernement collaborera étroitement avec les comités parlementaires afin d'établir un processus réaliste d'examen des nominations qui ne retardera pas indument les nominations nécessaires » (Canada 2005: 35). Bref, les mesures proposées affectent le pouvoir du premier ministre surtout par la transparence du processus qui oblige ce dernier à faire davantage attention dans les choix des personnes nommées. Les comités parlementaires, quant à eux, pourront utiliser ces nouvelles mesures de transparence afin de compléter l'examen de certaines nominations. Toutefois, aucune modification n'a été apportée à leur pouvoir d'examen.

## **Exercice de l'examen des nominations par les comités parlementaires**

La prochaine section consiste à utiliser des exemples de déroulement de comités parlementaires qui ont examiné des nominations. Depuis 1985, les décrets de nominations sont envoyés aux comités parlementaires qui doivent choisir s'ils se prévalent de leur pouvoir d'examen. De fait, l'examen des nominations par les comités parlementaires est une procédure rare. En effet, entre avril 1989 et avril 2004, un total de 122 nominations avaient été examinées par les comités parlementaires (pond 2008 : 384). Sans grande surprise, l'intérêt des députés pour les nominations augmente lorsque le gouvernement est

---

<sup>7</sup> L'italique provient du document original.

en situation minoritaire. Même si le nombre d'examens a été substantiellement accru à la faveur des gouvernements minoritaires qui se sont succédé à partir de 2004, il reste faible en comparaison du nombre de nominations effectivement faites au cours de cette période.

Les exemples que nous citerons serviront à illustrer comment les parlementaires ont apprivoisé ce nouveau pouvoir et ce qu'ils en ont fait. De plus, cela permettra de constater les contraintes qui se sont ajoutées à ce pouvoir à force d'être exercé. L'objectif de cette section est de situer le pouvoir d'examen au sein de la joute parlementaire. Ainsi, nous pourrons évaluer si les parlementaires ont eu un rôle à jouer dans un hypothétique processus d'auto-renforcement des réformes visant les nominations par le premier ministre. Ces exemples seront donnés en ordre chronologique pour être en mesure de réellement voir l'évolution du pouvoir d'examen. De plus, il importe a priori d'expliquer l'absence d'exemples entre 1987 et 2002. En près de 15 ans, seulement une vingtaine de nominations ont été étudiées par les comités parlementaires<sup>8</sup>. L'enthousiasme initial des comités s'est essoufflé rapidement pour connaître un nouveau souffle à la faveur du scandale des commandites et des gouvernements minoritaires qui ont suivi. Ceci n'est pas étonnant compte tenu des restrictions que connaît le pouvoir d'examen ainsi que la possibilité d'instrumentaliser ce pouvoir pour attaquer davantage le gouvernement.

L'une des premières nominations à être étudiée par les comités parlementaires a été celle de Norman Spector, nouvellement nommé secrétaire du Cabinet chargé des relations fédérales-provinciales. Pour la petite histoire, à ce moment, Spector vient tout juste de quitter le poste de conseiller du premier ministre de la Colombie-Britannique, William Bennett. Ce dernier a dirigé un gouvernement qui a imposé d'importantes compressions budgétaires à sa province. C'est donc dans ce contexte que Spector entre au gouvernement fédéral et que sa nomination est examinée.

Ainsi, au cours de la séance, plusieurs questions portent sur les conseils qu'il a prodigués au gouvernement britanno-colombien et sur le type de conseils qu'il va donner au gouvernement fédéral. Le témoin répond toujours en se référant au rôle du fonctionnaire

---

<sup>8</sup> Information compilée par l'auteure.

qui n'est que de conseiller anonymement le gouvernement qui prend la décision. Les parlementaires débattent donc sur la notion d'évaluation des compétences du candidat afin de savoir si elle peut inclure le type de conseil que donnerait le témoin. Comme il s'agit de l'un des premiers comités à se pencher sur la possibilité de poser des questions aux témoins à propos de leurs options politiques, tant de leur appartenance que de leurs idées, les questionnements des députés auront un effet sur la suite des choses pour l'ensemble des examens de nominations par les comités parlementaires (Comité permanent de l'administration gouvernementale [a] 1986).

À la suite de ce comité houleux où les parlementaires ont vu la plupart de leurs questions ne pas être répondues, de nombreuses interrogations sur la marge de manœuvre des parlementaires sont soulevées. Ceci amène donc le président du comité de l'Administration gouvernementale à faire une déclaration au nom du gouvernement. Cette déclaration, datant du 27 novembre 1986, va contribuer à encadrer les témoignages des personnes nommées. La décision du président ainsi présentée fera école pour la suite des choses et contribuera au désintérêt des parlementaires face à ce pouvoir qui n'en est pas un. Il importe de préciser que cette déclaration intervient au début du comité parlementaire qui doit examiner la nomination de Dalton Camp, autre personnage controversé nommé Conseiller supérieur du Cabinet, perçue par plusieurs comme une manœuvre purement politique. Selon le président, les inquiétudes des parlementaires quant aux questions qui peuvent être posées reposent sur trois éléments : l'obligation des témoins de répondre, les restrictions aux questions et l'interprétation du pouvoir en regard du Règlement. (Comité permanent de l'administration gouvernementale [b] 1986).

Concernant l'obligation des témoins de répondre, le président distingue la volonté d'un membre du comité et celle de l'ensemble du comité. Ainsi, tant que le Comité en entier ne considère pas la nécessité que le témoin réponde à une question, celui-ci n'y est pas tenu. Comme la composition des comités reflète celle de la Chambre, en temps normal le parti au pouvoir y est majoritaire. Par conséquent, puisque la majorité des membres du comité proviennent du parti qui fait la nomination et que ceux-ci doivent suivre une ligne

de parti, il y a fort à parier qu'ils décideront que le témoin n'a pas à répondre à une ou plusieurs questions sensibles. Ainsi, ce dernier n'a aucune obligation de répondre tant qu'il n'y a pas consensus autour de la table. (1986 (b))

En sus, les questions que pose le Comité sont soumises aux règles parlementaires prévalant en Chambre. La question « ne saurait donc se fonder sur une hypothèse, ni chercher à obtenir des renseignements qui, de par leur nature, sont secrets, telles les décisions ou la procédure du Conseil des ministres » (1986 (b): 6). Les questions des parlementaires sont donc encadrées par les règles parlementaires qui font en sorte de restreindre les interventions possibles, notamment sur le processus de nomination en soi. En effet, puisque les nominations résultent d'une procédure du Conseil des ministres, les parlementaires ne peuvent questionner les personnes nommées sur la manière dont elles ont obtenu le poste. Ainsi, les parlementaires et les comités parlementaires voient passablement réduite la possibilité de se positionner comme acteur de renforcement des réformes de la prérogative de nomination. Avant même que la procédure d'examen ne soit officialisée, l'herbe est coupée sous le pied des parlementaires qui pourraient vouloir questionner le processus, la procédure et la manière dont les personnes sont nommées par le gouvernement.

Le troisième élément concerne l'interprétation du Règlement. Puisque l'examen des nominations relève d'une modification provisoire du Règlement de la Chambre des communes, celui-ci doit encore être éprouvé et interprété à la lumière du déroulement de ces examens. La déclaration du président affirme donc qu'il faut distinguer les opinions du candidat, ce qui relève du supérieur, et l'examen des titres et des compétences. Autrement dit, les questions doivent tourner autour de l'expérience des candidats en faisant abstraction des opinions de ces derniers; les parlementaires doivent s'arrêter aux qualités du candidat.

Cet examen entourant la nomination de Norman Spector a donc mené à un plus ferme encadrement des discussions entre parlementaires concernant les nominations. Par ailleurs, les nominations des conseillers supérieurs et des conseillers politiques ont par la suite été exclues de la procédure d'examen des nominations publiques par les comités

parlementaires. Il semble qu'à partir de ce moment, le Règlement a fait une distinction entre les nominations d'employés politiques et le personnel supérieur qui, tout en devant être proche du gouvernement, devrait garder une certaine impartialité.

Au mois de septembre 1987, Ernie Epp, député du NPD, souhaite aborder la question des nominations publiques par le biais de la motion M-39, un projet de loi privé. Il le fait via le Comité permanent des Affaires émanant des députés puisqu'il s'agit d'un comité où les députés souhaitant déposer un projet de loi privé peuvent présenter leurs idées. Bien qu'il reconnaisse l'avancée que représente l'institution du pouvoir d'examen des nominations, le député dénonce tout de même les limitations du processus tel qu'exercé actuellement. Parmi ses critiques les plus importantes, le fait que l'examen ne mène pas à l'annulation d'une nomination est relevé. Pond (2008a) indique d'ailleurs que l'exercice d'un veto peut permettre de contrebalancer la partisanerie quand vient le temps d'examiner une nomination pour un comité. Le député propose donc qu'un mécanisme substantiel soit mis en place afin « que ceux qui supervisent, sous la responsabilité des ministres, le travail des ministères, soient aussi sous le contrôle des représentants élus du peuple à la Chambre » (1987: 27). Le député met de ce fait de l'avant les problèmes qu'engendre le processus de nomination quant au principe de responsabilité ministérielle. Sa motion propose ainsi que le pouvoir d'examen soit renforcé par l'introduction de la possibilité que le comité parlementaire rejette une nomination problématique.

Par ailleurs, les éléments respectifs des délais et de l'introduction de ce pouvoir au sein des travaux de différents comités parlementaires questionnent le député. Le délai de trente jours pour que la nomination puisse être étudiée restreint le pouvoir du comité parlementaire compte tenu que cet examen doit être intégré aux travaux réguliers des comités. De même, le fait que le décret soit renvoyé au comité chargé de l'organisme où la personne est nommée contribue encore davantage à limiter le pouvoir des parlementaires. Ainsi, le député souligne que ces questions devraient être adressées même si elles n'ont pas été intégrées dans son projet de loi privé.

Cette motion est morte au feuilleton, mais elle a contribué à mettre en lumière les problèmes qu'éprouvaient les comités parlementaires avec la nouvelle procédure. Les limites du pouvoir d'examen des comités soulevées par Ernie Epp trouvent d'ailleurs écho dans les travaux de David Pond, quelque vingt années plus tard. La capacité limitée des comités en terme de temps et de ressources ainsi que le fait que ce « pouvoir » soit pratiquement sans conséquence sont autant d'éléments qui ont dû contribuer à ce que les comités parlementaires se désintéressent de ce type de surveillance.

Peu de débats substantiels ont lieu dans les comités parlementaires au cours de la période précédant le scandale des commandites. Dans la plupart des comités, les questions des parlementaires tournent autour de la proximité des gens nommés avec le parti au pouvoir. La joute politique qui caractérise les rapports entre partis est simplement reportée au sein des comités parlementaires. Jusque-là, les comités ne semblent pas s'intéresser outre mesure à faire évoluer l'institution parlementaire en agissant comme acteurs de renforcement des réformes de nomination, sauf l'exception de la motion d'Ernie Epp. Le second mandat de Brian Mulroney ainsi que l'ensemble des mandats dirigés par Jean Chrétien voient peu de nominations être étudiées.

Toutefois, le scandale des commandites génère un regain d'enthousiasme de la part des parlementaires à l'égard de leur pouvoir d'examen des nominations publiques. Cet accroissement de l'utilisation des comités parlementaires commence particulièrement avec l'examen de la nomination d'Alfonso Gagliano comme ambassadeur du Danemark, en 2002. Rappelons que Monsieur Gagliano a démissionné de son rôle de député pour être nommé ambassadeur, manœuvre qui a été perçue par plusieurs acteurs comme une diversion. À l'aube d'un des plus importants scandales de l'histoire politique moderne canadienne, l'ancien ministre des Travaux publics était en effet identifié comme un des acteurs de premier ordre ayant orchestré les manœuvres dénoncées. C'est dans ce contexte que l'examen de cette nomination s'effectue.

D'avantage que le contexte, ce qui importe dans cet examen est la définition qui sera donnée à la notion de « qualités et compétences » du candidat. L'interprétation de ce

concept se voit effectivement restreinte, probablement à cause de la situation particulière de la personne nommée. Compte tenu du contexte politique, il n'est pas étonnant que les questions des parlementaires aient tourné autour de l'éthique personnelle et professionnelle de l'ancien ministre qui fait l'objet de nombreuses allégations de malversation. Ainsi, le président refuse toutes les questions entourant l'éthique, la morale ainsi que le passé de ministre de la personne nommée, et ce, même si les questions sont axées sur les mandats et tâches inhérentes à la fonction d'ambassadeur. La décision du président consiste aussi à n'accepter aucune question sur le passé politique du témoin. Toutes ces restrictions qui mènent un parlementaire, en désespoir de cause, à poser une question en danois. Un autre membre de l'Opposition demande si le nouvel ambassadeur a « un intérêt particulier pour le Danemark dans [ses] loisirs ou [ses] lectures. » (Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international 2002). Il ressort d'ailleurs des discussions que l'ancien ministre, au moment d'accéder pour la première fois à cette dernière fonction en 1993, avait fait l'objet d'une recommandation négative de la part de la GRC. Bref, l'audition se passe de façon particulièrement chaotique, avec les députés libéraux qui font de l'obstruction en utilisant la procédure par le biais de divers appels au Règlement.

À cette époque, le gouvernement libéral est encore majoritaire, bien qu'affaibli par le scandale des commandites, et la motion voulant que la candidature d'Alfonso Gagliano soit rejetée n'est pas acceptée par le Comité. De plus, il est important de signaler que, si l'ensemble des parlementaires issus de l'opposition contribue à vilipender la personne nommée, l'Alliance canadienne est particulièrement active dans cette action. Rappelons ici que le Parti conservateur, actuellement dirigé par Stephen Harper l'instigateur de l'idée de la Commission des nominations publiques, est issu de la fusion entre le Parti progressiste-conservateur et l'Alliance canadienne en décembre 2003.

L'étude de la nomination de Jennifer Stoddart par le Comité permanent des Opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, en novembre 2003, amène les parlementaires à recommander unanimement la ratification de cette candidature par le Parlement. Néanmoins, les travaux menés par le Comité par rapport à cette nomination

important grâce à l'*input* apporté à la discussion par Robert Marleau, occupant ce poste de façon intérimaire et présidant le comité de sélection du nouveau Commissaire à la vie privée. Puisque ce dernier a directement contribué à la nomination examinée et qu'il témoigne devant le Comité, les interventions qui en découlent justifient un intérêt quant aux travaux menés.

Le président du comité de sélection est d'ailleurs particulièrement ouvert quant au processus poursuivi. Ainsi, il n'éprouve aucune gêne à indiquer que le comité de sélection n'a reçu qu'un seul nom, sur lequel les membres devaient donner leur approbation. Le Comité critique d'ailleurs cet aspect du processus. Et ce n'est pas le seul. En effet, les transcriptions des discussions ayant lieu au sein du comité nous apprennent que le comité de sélection était formé de Monsieur Marleau, du leader parlementaire du gouvernement, de Nicol MacDonald, qui est la personne en charge des nominations au Cabinet du premier ministre, ainsi que du directeur général du personnel supérieur au Bureau du Conseil Privé. Ainsi, tous les membres du comité de sélection, à l'exception du président, étaient des membres du gouvernement ou des fonctionnaires directement liés au premier ministre. Le Comité indique donc que le jury aurait de l'être formé de parlementaires ou, à tout le moins, en contenir davantage puisque la nomination concerne ce qui est considéré comme un « agent du Parlement ». À cet effet, les parlementaires indiquent que le processus doit être plus transparent et ouvert pour ce type de nominations, notamment afin d'éviter que le Parlement agisse seulement comme « rubber-stamp ».

Comme précisé au préalable, le Comité accepte la nomination de Jennifer Stodart, mais il indique tout de même que dans le cas où la candidature n'aurait pas satisfait aux exigences, il aurait été impossible de travailler avec le gouvernement pour trouver une solution satisfaisante, compte tenu du peu de temps imparti puisque la suspension des travaux de la Chambre est prévue pour bientôt. Ainsi, le comité émet la recommandation de modifier le Règlement pour remplacer le « trente jours de délai » par « trente jours de séance parlementaire ». Ceci éviterait aussi qu'un premier ministre utilise son pouvoir de nomination quelques jours avant de déclencher des élections, ce qui a pour effet de soustraire ces nominations à l'examen parlementaire.

Les prochaines descriptions d'exercice du pouvoir d'examen par les comités parlementaires que nous ferons se déroulent dans un contexte de gouvernement minoritaire. Ce contexte particulier pourrait amener à une plus grande prudence de la part du gouvernement quant aux nominations qu'il fait. En effet, sous un gouvernement minoritaire, comités parlementaires ne sont pas nécessairement composé par une majorité de députés du parti au pouvoir. Conséquemment, il serait possible de croire que ceux-ci peuvent davantage exercer un « réel » pouvoir d'examen. À titre d'exemple, la nomination de Glen Murray comme Président de la Table ronde nationale sur l'environnement et sur l'économie a mené à un des rares rapports négatifs émis par un Comité parlementaire. Malgré ce rapport, le premier ministre Martin à ce moment choisi de nommer quand même celui qu'il avait sélectionné.

Monsieur Murray est un ancien maire de la ville de Winnipeg qui a démissionné de ce poste afin de se présenter aux élections fédérales de 2004 pour le Parti libéral du Canada. Quelques mois plus tard, il est nommé comme président de la table ronde alors que ses expériences, selon les parlementaires qui le questionnent dans le cadre de l'examen, ne concordent pas. De plus, les parlementaires lui reprochent d'avoir affirmé qu'il terminerait son mandat à la mairie, articles de journaux à l'appui, ce qu'il n'a pas fait. Ainsi, le Comité voit la nomination comme étant partisane. Un membre du Comité affirme qu'« il semblerait à première vue que vous ayez déjà enfreint le code d'éthique du poste et je pense que beaucoup de personnes trouveront que c'est troublant » (Comité permanent de l'environnement et du développement durable 2005). La personne a effectivement assisté au congrès du Parti libéral du Canada la fin de semaine précédente en tant que délégué votant, pratique décriée par le conseiller à l'éthique en 2003 tout comme le fait d'être partisan (2005).

Ainsi, l'ensemble des parlementaires s'attaque à la nomination de Glen Murray, s'inquiétant notamment de sa capacité de critiquer le gouvernement qui est à la fois celui qui l'a nommé, à la fois le parti que la personne nommée souhaitait représenter en se présentant aux élections fédérales. Or, un Président de conseil d'administration ou de Table

ronde se doit d'être en mesure de critiquer le gouvernement puisqu'il s'agit là de son rôle inhérent en même temps qu'exercer une fonction de conseil. Ces liens étroits qu'entretient le nommé avec le parti au pouvoir permettent aux parlementaires de l'Opposition de discuter amplement autour de cette nomination et d'émettre un rapport négatif à l'endroit du candidat. Ainsi, ce Comité parlementaire a la particularité d'avoir émis un des premiers rapports négatifs de l'histoire des comités, notamment à cause du fait que l'examen a été tenu dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. Cependant, il prouve aussi que le pouvoir d'examen des parlementaires est plus que restreint.

En octobre 2005, on assiste à une mauvaise reprise de l'examen effectué quelque temps auparavant pour la nomination de Gordon Feeney avec la nomination de Max C. Lewis. Encore une fois, malgré la mise en place d'un comité de sélection, le processus mis en place semble factice et inadéquat. Ainsi, les questions portent surtout sur le processus puisque les parlementaires mettent en lumière la dichotomie entre le processus modifié tel qu'annoncé et la pratique. Ainsi, il n'y a pas eu de recours à une firme de recrutement, contrairement à ce qui avait été annoncé. Malgré une petite annonce publiée dans la Gazette du Canada, le comité de sélection n'a reçu qu'une seule nomination sur laquelle se pencher, soit celle de M. Lewis. Qui plus est, le candidat ne répond pas à tous les critères qui avaient été déterminés, notamment celui du bilinguisme. De plus, le candidat s'est fait demander par un ministre d'envoyer son curriculum vitae. Par la suite, il a été contacté par le ministre responsable qui vérifiait son intérêt pour le poste et c'est ainsi que Max C. Lewis a été nommé.

Tous ces éléments concourent aux suspicions du Comité qui adopte la motion suivante :

« Qu'une lettre soit envoyée au président du Comité des mises en candidature [de la Monnaie royale canadienne], M. Louis Proulx, pour demander que le Comité examine dûment tous les curriculum vitae reçus à la suite de l'annonce parue dans la Gazette du Canada et soumette une recommandation au ministre et au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. »

Cet exercice n'aura jamais lieu. En effet, la session parlementaire sera prorogée un mois plus tard et des élections seront déclenchées. À l'issue de ces élections, un autre gouvernement minoritaire est élu, mais celui-ci est dirigé par le Parti conservateur. Le Parti conservateur a rapidement fait adopter la *Loi sur la responsabilité*, qui proposait l'institution d'une Commission des nominations publiques.

Le prochain cas examiné est celui de Gwyn Morgan, nommé pour diriger la Commission des nominations publiques. Il importe de signaler que la présidence du Comité est toujours détenue par une Libérale malgré le fait qu'est au pouvoir un gouvernement conservateur. Ceci cadre les discussions de manière différente puisque la présidence des comités parlementaire possède un pouvoir important en ce qui concerne le choix des questions abordées, la longueur des discussions, etc. Néanmoins, le président ne peut pas aller à l'encontre des précédents établis, dont nous avons fait état en relatant les événements des autres comités parlementaires – obligation du témoin de répondre uniquement s'il y a unanimité des parlementaires, questions devant porter sur la compétence du témoin et sur des faits avérés.

Ainsi, lorsque les parlementaires décident de s'attaquer au fait que Gwyn Morgan et son épouse sont des contributeurs notoires du Parti conservateur, la présidente se doit de refuser les questions, malgré qu'elle fasse preuve d'un certain laxisme à cet égard. Ainsi, les parlementaires doivent axer leurs questions sur le passé de la personne nommée, spécialement à travers les discours tenus par l'homme dans les derniers temps. Un des derniers discours en date fait par Gwyn Morgan a été tenu dans une activité organisée par l'Institut Fraser. Au cours de cette allocution, l'homme a tenu des propos sur les minorités ethniques qui n'ont pas plu à Peggy Nash, députée du Nouveau Parti démocratique. L'Opposition, compte tenu des restrictions qui lui sont posées par les règles des comités parlementaires, décide de concentrer ses questions sur l'ouverture du candidat envers les différentes communautés présentes au Canada. Les récriminations des parlementaires tournent donc autour de la capacité des individus issus des minorités culturelles à accéder à des postes visés par des nominations et de la capacité de la personne nommée de s'assurer

d'une représentation de la diversité canadienne au sein de ces postes. Il est important de comprendre que la question de la représentativité des minorités n'est qu'une excuse pour faire prévaloir le rôle prédominant du premier ministre et du gouvernement dans la nomination de l'homme à la tête d'une institution chargée de rendre plus transparent le processus.

Malgré les tentatives des députés conservateurs de ralentir le processus afin que la motion de refus de la nomination ne soit adoptée, celle-ci l'est tout de même. C'est ce qui signera l'arrêt de mort, pour l'instant, de la Commission des nominations publiques. Alors que le Parti conservateur constitue maintenant un gouvernement majoritaire, l'idée de l'établissement d'une Commission des nominations publiques n'est toujours pas revenue sur le tapis.

## **Conclusion**

Les exemples de déroulement de la procédure d'examen par les Comités parlementaire qui ont été illustrés dans ce chapitre démontrent que les comités parlementaires n'ont pas pu contribuer à renforcer les politiques visant la contrition du pouvoir de nomination par le premier ministre. C'est davantage par un manque de capacité que par un manque de volonté qu'ils se sont restreints à l'examen pur et simple des nominations qui leur étaient renvoyées par décret. La réforme parlementaire proposée par le gouvernement libéral sous Paul Martin n'a pas pu non plus contribuer à augmenter la capacité des comités parlementaires à exercer leur pouvoir d'examen des nominations.

Ainsi, les comités parlementaires n'ont pratiquement pas eu de rôle à jouer quant à l'évolution des nominations publiques. La proposition d'une Commission des nominations publiques n'a pas émergé au sein des comités parlementaires. Si les comités parlementaires n'ont pas contribué au renforcement des réformes du pouvoir de nomination du premier ministre, le pouvaient-ils réellement? La question se pose puisque les contraintes face à la façon d'exercer le pouvoir d'examen par les comités parlementaires se sont multipliées à travers le temps. Celles exposées dans le cadre de ce chapitre n'en sont qu'un bref aperçu.

Nous sommes donc en droit de nous demander si les comités parlementaires avaient réellement la possibilité de contribuer à la réflexion sur les façons de contraindre le pouvoir de nomination.

Essentiellement, le pouvoir d'examen des nominations par les comités parlementaires a donc été utilisé comme arme politique. Il n'est pas étonnant de constater que les sessions parlementaires où ce pouvoir a été le plus utilisé sont consécutivement celle où Paul Martin a été élu chef d'un gouvernement minoritaire et le premier mandat du gouvernement minoritaire conservateur, dirigé par Stephen Harper. Ces législatures sont effectivement caractérisées par le contexte, à la fois du statut minoritaire des deux gouvernements, mais aussi et surtout par l'importance qu'a pris la Commission Gomery. Dans un contexte où le gouvernement est dénoncé de toutes parts, il est plus facile pour les partis d'opposition de considérer leur pouvoir d'examen comme un levier supplémentaire pour désapprouver les actions gouvernementales. Bref, les comités parlementaires ont utilisé leur pouvoir d'examen comme un outil de dénonciation du gouvernement davantage que comme un levier de changement de la prérogative de nomination. Plusieurs raisons peuvent contribuer à cet état de fait; la conclusion proposera quelques réflexions à étudier plus profondément dans un autre temps.

Somme toute, nous pouvons donc affirmer que les parlementaires n'ont pas participé à un processus de renforcement des réformes des nominations publiques. La cause fondamentale de cette situation se trouve dans la discipline de parti stricte qu'impose le gouvernement à ses députés lorsqu'il est majoritaire. Les membres des Communes issus du parti au pouvoir ont cherché à restreindre le pouvoir de leurs opposants, se faisant réduisant leur propre pouvoir. Par ailleurs, les parlementaires issus de l'Opposition ont utilisé ce pouvoir d'examen comme une arme politique supplémentaire pour attaquer le gouvernement, incitant du même fait les parlementaires « du pouvoir » à le circonscrire. La réplification de la joute politique et parlementaire au sein des comités a prévenu les députés de s'intégrer dans un discours plus large de changement de la prérogative de nomination. Si au début, on constate une tentative d'Ernie Epp, du NPD, de contribuer à la réflexion sur

l'amélioration des procédures pour permettre un réel exercice des fonctions traditionnelles de surveillance, ceci ne se reproduit plus au gré de l'évolution de la pratique des examens des nominations par les comités parlementaires. Bref, les parlementaires ne sont pas identifiés comme étant acteurs de renforcement d'une réforme parlementaire des nominations publiques. De plus, la question de la création d'une institution indépendante comme la Commission des nominations publiques n'émerge à aucun moment au sein des discussions parlementaires. Il importe donc de se tourner vers les changements émanant de l'exécutif pour tenter de discerner un processus de renforcement de la réforme de la prérogative de nomination.

## Chapitre 3 – L'exécutif et la régulation volontaire des nominations publiques

Au Canada, l'enjeu des nominations est apparu à la faveur de l'élection fédérale de 1984. Compte tenu de l'importance prise par l'enjeu des nominations au cours de l'élection, le Parti progressiste-conservateur, une fois au pouvoir, se devait d'agir. Ce chapitre passe en revue les différentes propositions de réforme et les changements apportés depuis 1984 par le gouvernement aux procédures entourant les nominations aux sociétés d'État, agences et autres commissions couvertes par le pouvoir de nomination du premier ministre. Est-ce que ces réformes s'inscrivent globalement dans la trajectoire générale amorcée au siècle dernier avec l'introduction de l'emploi au mérite au sein de la fonction publique traditionnelle? Notre recherche a permis d'identifier une vingtaine de documents issus de la branche exécutive du gouvernement. Ces documents et lignes directrices peuvent difficilement être catégorisés; a priori, ces documents apparaissent davantage comme étant un amalgame d'éléments affectant les nominations. Il est donc excessivement difficile de présenter ces mesures de façon structurée. L'ordre chronologique n'apparaît pas comme étant approprié, car certains documents sont émis alors que leur mise en œuvre a lieu beaucoup plus tard, et ce, pendant que d'autres mesures sont annoncées, etc. Les différentes mesures seront donc présentées selon leur source : l'exécutif, comprenant le Conseil du Trésor, les bureaux du Conseil Privé et du premier ministre, le Secrétariat aux nominations publiques et les sources « externes » — hors de l'exécutif — incluant le Vérificateur général et les *think tanks*. Cette formule nous permettra une flexibilité dans la présentation des différentes mesures et critiques exprimées. Cette façon de faire n'est pas parfaite, mais nous croyons néanmoins qu'il s'agit de la meilleure présentation afin de constater l'évolution des mesures modifiant le pouvoir de nomination du premier ministre. Ceci permettra d'évaluer si ces mesures suivent une trajectoire qui démontre un processus de renforcement.

## Mesures instiguées par l'exécutif

À titre de propriétaire et actionnaire des sociétés d'État et différentes agences, l'exécutif est l'organe gouvernemental qui peut apporter des changements à la prérogative de nomination. Rappelons que le dessein de ce Mémoire est de vérifier si un processus d'autorenforcement des réformes visant à encadrer la discrétion du premier ministre dans les nominations peut être observé à partir de 1984.

En 1984, la *Loi sur la gestion des finances publiques* a été modifiée afin de renforcer le régime de gestion, de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État et des acteurs qui y œuvrent (*Loi sur la gestion des finances publiques*, 1984). Les changements dans la *Loi* visent notamment à préciser les rôles, pouvoirs et responsabilités ainsi que les relations qui doivent prévaloir entre les différents acteurs de la gestion des finances publiques : les sociétés d'État, les ministres responsables, le gouvernement et le Parlement. Quelques encadrements du pouvoir de nomination sont prévus dans cette loi, notamment le caractère amovible des nominations des administrateurs dirigeants et le fait que le conseil d'administration ne peut être composé par une majorité de salariés de la société d'État. Les rapports et études qui ont suivi font souvent référence à cette loi, un peu comme s'il s'agissait d'un « point zéro » d'action visant l'amélioration de la gestion des sociétés d'État. En effet, la recension des documents dont certains aspects touchent le pouvoir de nomination nous indique que cette question est abordée sous un angle « gestionnaire » par l'exécutif. Ainsi, tant les modifications que les critiques dirigées envers le processus de nomination par la suite se justifieront fréquemment par l'amélioration des pratiques de gestion dans les organismes de l'État.

Peu d'éléments de changement peuvent être observés entre 1984 et 1996. Toutefois, en 1993, une première mesure visant une plus grande transparence a été introduite par Kim Campbell, durant les quatre mois où elle a rempli le rôle de premier ministre du Canada. Sans tambour ni trompette, elle a instauré la pratique d'annoncer systématiquement les vacances pour les postes à temps plein et à durée fixe. Cette pratique a eu pour effet d'augmenter la transparence quant aux postes à combler et de permettre à davantage de

personnes d'appliquer. Ainsi, le premier ministre peut toujours recruter des proches et sympathisants pour combler les postes, mais il a aussi une banque de candidatures à sa disposition. Cette pratique est restée par la suite. (Averill, Murphy et al. 2004: 14)

En juillet 1996, le Conseil du Trésor publie *Corporate governance in Crown Corporations and other Public Enterprises – Guidelines*. Ces directives définissent les responsabilités des conseils d'administration et de la direction des sociétés d'État, particulièrement à l'égard de la transparence et de l'indépendance dont ils doivent faire preuve. Essentiellement, il s'agit d'un guide concernant la gouvernance des organisations publiques qui rappelle les différentes lignes de communication et les responsabilités respectives du conseil d'administration, du président et des gestionnaires. L'objectif du document, préparé par un comité aviseur formé de gens issus à la fois du privé et du public, est de renforcer l'imputabilité des sociétés d'État en rendant leurs conseils d'administration plus effectifs.

En ce qui concerne les nominations, la septième directive précise que les conseils d'administration devraient discuter des qualités que devraient posséder les membres et en faire des recommandations. « Although the appointment of board members is the prerogative of the shareholder, recommendations by the existing board influences the selection and approval process » (Canada 1996: 14). Toutefois, il importe de signaler qu'à la fin du document, il est précisé que ces directives ne sont pas émises à titre prescriptif, mais plutôt pour donner une orientation aux organisations. Ainsi, le document rappelle que les nominations sont la prérogative du gouvernement et, conséquemment, le pouvoir du premier ministre ne doit pas être affecté. Ces directives du Conseil du Trésor ne modifient donc pas les pratiques, mais donnent la possibilité aux conseils d'administration de s'intégrer dans le processus de nomination. Le gouvernement met ainsi en place une structure pour permettre aux sociétés d'État d'établir des profils de compétence pour les postes à pourvoir par nomination. Toutefois, les organismes n'ont pas l'obligation d'en produire, pas plus que le gouvernement n'a d'obligation de les consulter. L'approche demeure strictement volontaire.

Dans la même veine, au mois d'août 1999, le Bureau du Conseil Privé publie *Guide pour les dirigeants d'organismes – Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*, qui est un guide destiné aux dirigeants d'organisme, particulièrement ceux nommés récemment par le premier ministre. Il définit davantage le processus de nomination et les lignes de responsabilités et d'imputabilité qui prévalent. En effet, l'ensemble des responsabilités et des rôles sont définis, partant du conseil d'administration qui doit donner son avis sur les compétences recherchées jusqu'à l'examen parlementaire en passant par les conseils politiques du directeur des nominations rattaché au Bureau du premier ministre. Ces directives se rapportent aux pratiques exemplaires présentes dans le secteur privé. Ce guide ressemble fortement aux directives publiées en 1996, à cette exception près qu'il vise l'ensemble des personnes qui occupent un poste pourvu par nomination par le gouverneur en conseil plutôt que seulement les conseils d'administration.

À la suite de la publication du rapport du Vérificateur général (2000), que nous verrons plus en détail plus loin dans ce chapitre, le gouvernement publie tour à tour deux documents à l'endroit des conseils d'administration des sociétés d'État : « Établissement de profils de responsabilisation pour les postes pourvus par décrets » et « Créer des profils pour les dirigeants des sociétés d'État ». Chacun de ces guides établit les critères que chacun des conseils d'administration devrait observer dans la définition des profils recherchés pour les postes vacants qui feraient l'objet d'une nomination par le Gouverneur-en-Conseil. Le premier vise les membres des conseils d'administration alors que le second s'attarde à l'établissement des profils de compétence pour les premiers dirigeants. Ces guides n'exposent pas et ne rendent pas publiques les compétences voulues. Il s'agit en fait de canevas pour aider les sociétés d'État à établir des profils de compétence.

Tous ces guides s'attachent aux pratiques prévalant dans le secteur privé. L'approche gouvernementale de la question des nominations s'intègre essentiellement dans une vision managériale des nominations. S'il faut modifier la prérogative de nominations publiques, c'est surtout pour des questions d'efficacité. Comme le veut la tendance en

administration publique depuis le début des années 1980, l'exemple à suivre est celui du secteur privé. Il faut attendre l'étude d'un rapport du Vérificateur général par le comité permanent des comptes publics en 2002 pour que les exemples donnés par le privé soient délaissés et qu'on s'attarde davantage aux pratiques de nominations ayant cours dans d'autres pays. Le gouvernement consent à produire une étude sur les pratiques et les procédures de nominations ayant cours dans d'autres pays. Ce document, produit en mars 2003 par le bureau du Conseil Privé et que nous avons obtenu par la *Loi d'accès à l'information*, fait effectivement état des pratiques ayant cours dans le secteur public de sept pays, dont la Grande-Bretagne. Toutefois, la section portant sur les leçons à tirer pour le Canada nous a été interdite en vertu de la *Loi*.

Au mois de mars 2004, en plein scandale des commandites, le gouvernement annonce, par le biais de Reg Alcock qui est alors président du Conseil du Trésor, un processus intérimaire pour les nominations des premiers dirigeants, directeurs et présidents de Sociétés d'État (Secrétariat du Conseil du Trésor 2004). Le communiqué de presse annonçant ce nouveau processus repose sur quatre éléments. D'abord, un comité de sélection permanent devra être mis en place au sein des conseils d'administration de tous les organismes d'État. Ces comités seront soutenus par des entreprises de recrutement. De plus, les avis publics de vacances de poste seront systématiquement publiés dans la *Gazette du Canada*. Ce sera donc le conseil d'administration qui transmettra une liste de candidats possibles au ministre qui fera la nomination parmi les noms qui lui sont soumis. À la toute fin, le comité parlementaire procédera à l'examen. Ce processus intérimaire augmente de façon substantielle l'input des conseils d'administration au processus de nomination, sans pour autant référer à l'apport des parlementaires. Aussi, théoriquement, le ministre se doit de choisir parmi la liste fournie par le conseil d'administration ce qui diminue grandement sa latitude. Toutefois, il est important de signaler que les membres desdits conseils sont nommés par le premier ministre et qu'il y a peu de chances qu'ils dénoncent publiquement la main qui les nourrit si jamais le gouvernement choisit un candidat qui n'est pas dans ladite liste. En outre, il importe de se rappeler que ce processus intérimaire ne vise que les premiers dirigeants, directeurs et présidents des organismes de la Couronne alors qu'il ne

s'agit que d'une infime partie des nominations effectuées par le gouvernement chaque année.

*L'Examen de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens* (Canada 2005), publié en février 2005 présente différentes mesures visant à renforcer la gouvernance des sociétés d'État. C'est en tant que propriétaire et actionnaire de ces organismes que le gouvernement positionne les modifications au processus de nomination afin de rehausser les normes de gouvernance. Les mesures s'appuient donc d'abord sur le principe de la responsabilité du gouvernement à l'égard de la qualité des nominations. Pour le gouvernement, le processus de nomination doit être « professionnel, transparent et fondé sur les compétences » (Canada 2005: 31-32) en plus de représenter la diversité canadienne, d'être fait en temps opportuns et de la manière la plus économique possible. Les mesures proposées rendent certains aspects du processus plus transparents. Par exemple, le gouvernement rendra publics les critères de sélection des membres des conseils d'administration. Il reviendra aux sociétés de la Couronne d'en faire de même pour leurs premiers dirigeants. De plus, les vacances de poste seront obligatoirement annoncées soit par le biais de la *Gazette du Canada* soit par un site Web qui sera créé. Ce site Internet devrait également servir à recueillir les candidatures. Si le site en question est créé, les autres mesures n'ont pas connues de suite, probablement compte tenu de l'élection de janvier 2006 qui amènera un changement de gouvernement.

Dès le début du mois d'avril 2006, peu de temps après l'élection, le nouveau gouvernement conservateur dépose au Parlement son projet de loi sur la responsabilité assorti de son plan d'action sur l'imputabilité fédérale qui rassemblent une grande part de leurs engagements électoraux. Une section du plan d'action, intitulée « Nommer des personnes qualifiées au gouvernement », prévoit la création d'une commission des nominations publiques. En effet, puisque selon le nouveau gouvernement, « le processus de nomination des membres d'organismes, de conseils et de commissions n'est pas aussi transparent et fondé sur le mérite qu'il pourrait l'être » (*Loi fédérale sur la responsabilité* 2006), la responsabilité principale de la Commission des nominations

publiques serait de superviser, surveiller et contrôler le processus de sélection. La loi prévoit que la Commission sera composée d'au plus cinq membres, incluant le président. Par cette provision de la loi, le premier ministre démontrait sa volonté de mettre en place une organisation qui viendrait surveiller ses propres actions dans la sélection de candidats. Sans se départir du pouvoir de nomination, une telle réforme aurait certainement pour effet de rendre le processus de sélection plus transparent. Toutefois, comme nous le savons, cet engagement n'a pas été mis en force.

Au mois de mars 2007, le gouvernement diffusait des lignes directrices à l'intention de ses ministres dans un document intitulé *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du secrétaire d'État*. Ce guide décrit les rôles et responsabilités qui incombent aux ministres et ce qui est attendu de leur part. Une section du guide porte sur les nominations et rappelle aux ministres leur pouvoir par rapport aux nominations et le lien qu'ils doivent avoir avec le premier ministre en ce sens. L'annexe C du document précise les critères qui entrent en jeu pour toute nomination, tels que la publication des postes vacants sur le site Internet des nominations par décret, la représentation de la diversité canadienne et le respect de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Cette publication rappelle le rôle prépondérant du premier ministre dans les nominations publiques. Au mois de juin 2007, le gouvernement publie aussi un guide sur la rédaction des descriptions de postes concernant les premiers dirigeants des sociétés d'État. Bien que certains documents semblables existent déjà – notamment « Créer des profils pour les dirigeants des sociétés d'État » (2001) – l'apport de ce dernier document consiste en l'uniformisation et la publicisation de la façon dont les descriptions de postes sont réfléchies et créées.

Si différentes pratiques ont été améliorées, il est intéressant de constater que ces changements se sont faits petit à petit, morceau par morceau, sans réelle vue d'ensemble. Au gré des convictions des premiers ministres qui se sont succédé, des petites mesures ont été adoptées ou proposées. Les recommandations, propositions et modifications apportées au processus de nomination relèvent d'une approche bureaucratique de la question. Ainsi, les gouvernements qui ont suivi celui dirigé par Mulroney semblent avoir retiré le politique

de l'enjeu des nominations pour en faire une question de gestion. Or, les nominations par le premier ministre sont politiques par le simple fait qu'elles relèvent d'un organe politique et sont souvent faites dans une optique partisane. Il y a donc une dichotomie entre la vision prévalant eu égard aux réformes et l'aspect politique inhérent aux nominations. Toutefois, la prochaine section permettra de constater que certains types de nominations ont fait l'objet d'une attention particulière et ont connu une plus grande dépolitisation. Le processus de nomination pour les membres de la Commission de l'Immigration et du Statut de réfugié a vu le degré de discrétion du premier ministre être substantiellement réduit.

#### *Nominations à la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié*

Les nominations au sein de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié ont fait l'objet de davantage de critiques à travers le temps. Ceci s'explique aisément par la sensibilité du mandat des commissaires qui y siègent ainsi que par les délais de traitement qui ne doivent pas être trop importants. Rappelons ici que le rôle de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié est de décider de l'issue des cas d'immigration et de statut de réfugié; c'est donc un tribunal administratif qui a presque droit de vie ou de mort sur certains individus. Dès 1995, un comité consultatif est mis sur pied afin de faciliter la sélection des commissaires. Selon le Vérificateur général, « le but visé était de renforcer l'indépendance de la Commission et la transparence du processus de sélection, tout en relevant le niveau de compétence de ses décideurs » (Bureau du Vérificateur général 1997). Selon le rapport du Vérificateur général de 1997, certaines lacunes persistent malgré l'existence de ce comité, notamment dans les critères et le processus de sélection. Ces lacunes persisteront jusqu'à l'arrivée de Paul Martin comme premier ministre. En effet, dans le cadre de la réforme démocratique proposée par le gouvernement Martin, le gouvernement annonce qu'il modifiera le processus de nomination afin d'« éliminer tout favoritisme politique [de] resserrer les critères de sélection et [de] faire davantage intervenir le Parlement » (Canada 2004). La réforme modifie les critères de sélection ainsi que la formule du comité de sélection. La nouvelle mouture du comité de sélection est dorénavant composée d'experts, tant du milieu que des ressources humaines. De plus, même si la

sélection finale appartient toujours au ministre sur recommandation du président de la CISR, ce dernier sera nommé après être passé par un processus impliquant un concours public.

Subséquemment à une demande du Ministère de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme (MCIM), le Secrétariat aux nominations publiques publie un rapport sur le processus de sélection des membres de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié. Ce rapport doit évaluer si le processus adopté en 2004 fonctionne bien et correspond aux orientations comprises dans la *Loi sur la responsabilité*. À l'issue de l'étude, certains changements sont adoptés eu égard à la sélection des commissaires. Le nouveau processus de sélection est adopté par le Ministère au mois de juillet 2007 et se décline en plusieurs aspects. Parmi ceux-ci, l'attribution d'une note de passage aux examens écrits ainsi que le renforcement du comité de sélection contribuent à l'objectivation de la sélection des candidats. Malgré le fait que le pouvoir de nomination relève encore du gouvernement, les mesures adoptées permettent de renforcer le critère de la compétence et de mérite dans la sélection des candidats. De plus, un profil des compétences recherchées pour ces nominations est publié. (Secrétariat de la Commission des nominations publiques 2007)

### **Documents émanant de sources externes**

En plus des documents recensés émanant d'une forme ou de l'autre de l'exécutif, il nous apparaît important de s'attarder aux différents rapports qui ont été commis par d'autres sources et qui discutent de la prérogative de nomination. Ces documents nous permettront de voir comment ont été cadrées les critiques du processus de nomination.

C'est par le biais du Centre canadien de gestion, un organisme indépendant du gouvernement qui agit à titre de ressource pour les différents ministères, dont le mandat consiste à chercher les meilleures pratiques de gestion publique notamment en « [menant] des études et des recherches sur la théorie et la pratique de la gestion dans le secteur public » (*Loi sur le Centre canadien de gestion* 1991), que la question fût d'abord soulevée.

Le rapport *Unfinished business : A Report on the Appointment Process to Boards of Directors of Crown Corporations* (Veilleux 1994) relève les points faibles du processus de nomination, notamment au regard des modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mises en vigueur en septembre 1984. En effet, la Partie X de la *Loi* cherchait à établir la politique du gouvernement concernant la gestion des sociétés d'État, particulièrement en lien avec les procédures de reddition de compte et les rapports de responsabilité qui unissent les sociétés d'État, le gouvernement et le Parlement. Selon Veilleux, la gestion des sociétés d'État exige un processus de nomination plus rigoureux, afin de s'assurer que les conseils d'administration aient les compétences nécessaires afin de remplir leur rôle adéquatement. En effet, la surveillance de la gestion des activités des dirigeants exercée par les conseils d'administration demande un certain niveau de compétence et de connaissances. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, le « conseil d'administration surveille la société au nom de l'État en tenant la direction responsable des résultats, de la viabilité à long terme et de l'atteinte des objectifs de cette société »<sup>9</sup>.

Parmi les points faibles identifiés par Veilleux, le rôle joué par l'appartenance politique dans le processus de nomination est soulevé. Comme le précise le rapport, ce n'est pas la participation antérieure à des activités politiques qui pose problème ni le fait que le gouvernement ait le droit de nommer des personnes qui partagent ses convictions politiques. C'est plutôt « les inquiétudes réelles au sujet des nominations concernent le mérite des personnes nommées et le besoin de rendre le processus plus “transparent” afin de dissiper les impressions négatives qui peuvent saper la crédibilité et l'efficacité du système » (Veilleux 1994: 18) qui importent. D'après le rapport, la capacité des organismes est affectée par le manque de formation et de compétences de certains individus nommés, pour lesquels l'appartenance politique a pu jouer un rôle dans le processus. Bref, sans remettre en question directement le pouvoir de nomination, le rapport du Centre canadien de gestion émettait certaines critiques quant aux résultats émanant de cette prérogative. Les recommandations de Veilleux ne visaient donc pas à modifier en profondeur le processus

---

<sup>9</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/role/role02-fra.asp#role>

de nomination. Comme le précise le sommaire du rapport, « le gouvernement pourrait exercer son droit de faire des nominations lui permettant de mieux servir les intérêts du public (plutôt que des intérêts partisans), tout en améliorant le potentiel de rendement et l'intégrité des sociétés d'État » (Veilleux 1994: iii). Conséquemment, la proposition que fait le Centre canadien de gestion est que chaque société d'État établisse des profils de compétence et d'expériences recherchées pour chacun des postes visés par des nominations afin que ces informations servent au Bureau du premier ministre dans la création de la liste de candidats potentiels. Globalement, ces recommandations visent donc davantage un encadrement des pratiques de nomination qu'une contrainte au pouvoir du premier ministre. Les recommandations de Veilleux ont trouvé écho dans les différents documents qui ont été publiés par le gouvernement, notamment les guides d'établissement de profils de compétence. Toutefois, ces documents se sont avérés des réponses partielles et à court terme aux problèmes soulevés par le rapport du Centre canadien de gestion.

En 1998, le Forum des politiques publiques émet lui aussi, à l'image du rapport du Centre canadien de gestion, un document sur la structure de gouvernance des sociétés de la Couronne, par la voix de Peter Larson et Bill Neville-Hession. Le Forum des politiques publiques est un *think tank* créé en 1987 par des représentants d'entreprises du secteur privé s'attardant aux questions de gouvernance dans le secteur public<sup>10</sup>. L'objectif de *Protecting the Shareholder – A review of the Governance Structure of Canadian Crown Corporations* est d'émettre des recommandations afin de renforcer l'imputabilité et la reddition de compte des sociétés de la Couronne. Le rapport met en lumière les différences fondamentales entre la gestion des sociétés privées par rapport aux sociétés publiques. Contrairement au rapport du Centre canadien de gestion, qui était commandé par le gouvernement du Canada, le document émis par le Forum des politiques publiques fait davantage figure de pavé dans la mare puisqu'il s'agit d'un institut politique privé, autrement nommé *think tank*.

---

<sup>10</sup> <http://www.forumpp.ca/fr/a-propos-du-fpp>

Le travail de Larson et Neville-Hession vise d'abord à stimuler le débat et l'amélioration des pratiques de gestion des sociétés d'État. Néanmoins, le rapport accorde une place importante au processus de nomination qui, selon les auteurs, constitue le premier élément où la gouvernance des sociétés de la Couronne pourrait être améliorée. Leur analyse vise deux aspects de la question des nominations, soit les nominations des membres des conseils d'administration ainsi que les nominations des chefs de direction des sociétés d'État. Malgré cet intérêt, encore une fois, Larson et Neville-Hession précisent que « the issue is not whether the government should exercise the right to appoint individuals to these boards [...] nor is the real issue the political affiliation of individuals appointed to Crown boards » (1998: 30-31). Ainsi, le rapport du Forum des politiques publiques ne s'attaque pas directement au pouvoir du premier ministre ni à la question de la politisation des agences, mais bien aux résultats sur l'efficacité et l'efficience de ces organisations, tout comme le rapport de Veilleux.

À travers les entrevues qui ont été conduites et portant sur les membres des conseils d'administration, les auteurs ont trouvé un consensus autour de certains éléments. Parmi ceux-ci, les critères de nomination et les précisions concernant ce qui est attendu de la part des individus nommés en font notamment l'objet d'un. Pour les fins de ce travail, la recommandation portant sur la compétence et les critères de sélection des membres des conseils d'administration est la plus intéressante. Cette recommandation se situe à deux niveaux. D'abord, les auteurs affirment que la compétence et l'expérience pertinente au poste à remplir devraient être les deux principaux critères de sélection. Par ailleurs, les auteurs affirment que les directives émises par le Conseil du Trésor à travers la publication *Corporate Governance in Crown Corporations and other Public Enterprises – Guidelines* devraient être appliquées de manière plus uniforme et que « the application [...] should be monitored » (Larson and Neville-Hession 1998: 41). Toutefois, les auteurs ne précisent pas par qui cette surveillance devrait être faite.

En ce qui concerne les présidents et dirigeants des sociétés d'État, les nominations sont aussi fortement critiquées. De fait, les auteurs soulignent la dualité inhérente au fait

que ces gens sont nommés par le gouvernement, mais doivent administrer en collégialité avec un conseil d'administration qui n'a que peu de leviers pour que le président leur soit imputable. Ainsi, c'est la dualité de la loyauté de ces individus qui est remise en question. C'est-à-dire que, même s'il est utile en termes d'orientation politique, d'accès et d'influence et de responsabilité ministérielle que ce soit le gouvernement qui nomme les dirigeants des sociétés de la Couronne, ceci a comme effet de réduire la capacité du conseil d'administration. En effet, le conseil d'administration ne possède pas de pouvoir d'employeur ce qui diminue sa capacité de demander des comptes au président. Encore une fois, sans remettre en question le pouvoir de nomination du premier ministre, le rapport insiste tout de même sur le fait qu'il pourrait y avoir un juste milieu et recommande une plus grande implication des conseils d'administration dans le recrutement, l'évaluation et la détermination des compensations financières des présidents et chef de la direction des sociétés d'État.

Près d'un an et demi plus tard, en décembre, le Bureau du Vérificateur général publie un rapport dont le chapitre 18 porte sur la régie des sociétés d'État. Prise sous le couvert de la gouvernance et de l'efficacité des sociétés d'État, la question des nominations publiques est encore une fois abordée dans des termes visant une gestion plus conforme aux principes généralement reconnus. Un pan important du rapport touche les nominations des administrateurs, des présidents de conseil ainsi que des premiers dirigeants. Un des aspects essentiels de la vérification porte d'ailleurs sur le mécanisme de nomination. En effet, comme le souligne le rapport, « [1] es lacunes en fait de compétences et de capacités reflètent le mécanisme de nomination » (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000: 12) et c'est, selon le Vérificateur, par ce processus que l'équilibre entre la réalisation des objectifs du gouvernement et les besoins et intérêts de la société d'État peut être atteint.

Il est intéressant de noter que le Vérificateur général souligne les précédents documents, qui ont déjà noté ces lacunes dans le passé sans que rien ne change (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000: 5). Parmi celles-ci, il est encore une fois indiqué que les conseils d'administration doivent participer plus activement à la sélection du Premier

dirigeant de leur société. L'une des façons de faire pour permettre ceci est de passer par l'établissement des profils de compétence pour appuyer les nominations de leurs administrateurs, à l'image des recommandations qu'avait émise Veilleux (1994). Toutefois, le rapport remarque que seulement 34 % des sociétés d'État ont répondu à l'appel et que seulement la moitié de celles-ci jugent que leur travail a été pris en considération (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000: 12). Le rapport présente trois modèles de nomination répartissant la recherche et la sélection du premier dirigeant de manières différentes; soit partagé par le pouvoir central et le conseil d'administration ou appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre des parties. Précisons ici que l'apport de la branche législative du gouvernement n'est aucunement abordé. La recommandation que fait le rapport consiste à maintenir la prérogative de nomination du premier ministre tout en s'assurant que la recherche des candidats soit faite par les conseils d'administration eux-mêmes. En effet, la responsabilité du premier dirigeant face à son conseil d'administration est amoindrie, selon le rapport, par le manque d'« autorité » du conseil pour demander des comptes au président. Celui-ci étant nommé par le premier ministre, c'est envers lui qu'il est redevable. Cette double imputabilité du premier dirigeant (face au gouvernement et face au conseil d'administration) est encore une fois désignée comme étant problématique. Selon le Vérificateur général, ceci fait probablement partie des raisons pour lesquelles peu d'efforts semblent être mis sur la compétence et la capacité du conseil d'administration pour le rendre conforme aux normes reconnues de bonne gouvernance. Tout comme il était précisé dans le document *Protecting the Shareholders*, publié deux ans plus tôt, il est remarqué que les présidents et les premiers dirigeants déplorent le manque de capacité du conseil d'administration. Comme le précise le rapport, « les conseils reflètent la diversité du Canada, mais ils ne possèdent pas d'autres compétences ou capacités essentielles pour fonctionner efficacement et pour s'acquitter de leurs responsabilités importantes aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* » (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000: 5). Encore une fois, le processus et les mécanismes menant à la nomination sont pointés du doigt. Ainsi, le rapport du Vérificateur général ne cherche pas à retirer le pouvoir de nomination du premier ministre, mais plutôt à ce que ce dernier le partage

davantage avec les sociétés d'État. Les recommandations visent l'atteinte d'un juste milieu entre la prérogative du gouvernement et le besoin de transparence et d'augmenter la capacité des conseils d'administration, tant en terme de compétence que pour qu'ils puissent demander des comptes au premier dirigeant de leur société d'État.

Toutefois, la réponse du Bureau du Conseil Privé est laconique. À trois reprises, sur les cinq petits paragraphes qui constituent la réponse, est précisé que les nominations demeurent la prérogative du gouvernement.

« Étant donné que bon nombre des recommandations portent sur le pouvoir discrétionnaire du Gouverneur en Conseil, aucune réponse détaillée à celles-ci n'a été présentée. Le BCP déclare que, dans l'ensemble, le gouvernement a fait des progrès importants dans plusieurs domaines de la régie [...]. Le BCP ajoute qu'il est primordial de veiller à ce que les administrateurs nommés permettent de constituer des conseils d'administration solides et que toutes les parties intéressées des sociétés d'État aient un rôle à jouer dans le processus de nomination, rappelant toutefois que les nominations demeurent la prérogative du gouvernement. » (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000: 6)

Ainsi, on constate aisément que le gouvernement ne souhaite pas et ne prévoit pas modifier la politique de nomination et la prérogative du premier ministre. Par ailleurs, le Bureau du Conseil Privé affirme que des améliorations ont été apportées dans la représentativité de la diversité canadienne et que des efforts seront faits pour améliorer la communication. De cette façon, le gouvernement affirme qu'il s'attardera aux lacunes soulevées par le rapport du Vérificateur général, sans toucher à la prérogative de nomination. Plutôt, il contourne la question du mécanisme de nomination en affirmant qu'il envisagera des mesures pour « renforcer les secteurs où il y a place à l'amélioration » (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000: 32).

Le chapitre 18 du rapport du Vérificateur général a fait l'objet d'une étude par le Comité permanent des comptes publics pendant près d'un an à la suite de sa publication. Un peu plus d'un an après la publication du rapport sur la régie des sociétés d'État, le comité dépose donc son 15<sup>e</sup> rapport à la Chambre des Communes, portant sur ce chapitre.

Le rapport du comité s'attarde à la question des nominations dans la seule perspective élaborée par le Bureau du Vérificateur général. Ainsi, les recommandations touchent la compétence du conseil d'administration, le processus de nomination des premiers dirigeants des sociétés d'État ainsi que les pratiques exemplaires établies dans d'autres pays eu égard au mécanisme de sélection et de nomination (Comité permanent des comptes publics 2002). Nous prendrons chacun des aspects abordés tour à tour.

D'abord, les compétences et les capacités des personnes nommées font l'objet d'un questionnement important. Dès la parution du rapport de Gérald Veilleux (1994), la problématique du manque de capacité est soulevée. Ceci est notamment causé par la compétence limitée de certains membres de conseil d'administration. C'est d'ailleurs à ce problème que devait répondre la mise en place de profils de compétence. En effet, le problème est double : d'abord, dans une grande proportion, non seulement les sociétés d'État et les agences n'ont pas établi de profils de compétence, mais surtout, quand ils ont été faits, le gouvernement ne les prendrait pas en compte. Ainsi, les nominations semblent souvent être faites à partir de critères qui sont nébuleux. Le comité fait donc deux recommandations qui tiennent essentiellement à demander au Bureau du Conseil privé d'aider les sociétés d'État à dresser des profils de compétence et que le gouvernement prenne en compte lesdits profils. Bref, le comité ne formule pas de recommandations particulièrement originales quant aux compétences à rechercher ni à la manière de s'assurer que le gouvernement va dans le sens des profils établis par les organisations.

Cependant, en ce qui concerne la sélection et la nomination des premiers dirigeants, le comité s'avère un peu plus audacieux. Il est précisé dans le rapport du Vérificateur général que le conseil d'administration devrait avoir une plus grande place dans le processus de nomination, notamment dans la recherche de candidats. Le comité demande donc au gouvernement de modifier le processus de nomination afin d'assurer une plus grande implication des conseils d'administration dans la recherche des candidats. Pour les conseils d'administration qui n'auraient pas, à l'heure actuelle, la capacité de rechercher des candidats, le comité parlementaire propose que le gouvernement élabore une stratégie

de transition. Au demeurant, chacune des recommandations est assortie d'une demande de plan d'action et d'un calendrier de mise en œuvre. Comme nous le verrons plus tard, le gouvernement rejette ces recommandations et, par le fait même, ne s'astreint pas à commettre un plan d'action et de mise en œuvre.

La réponse du Bureau du Conseil privé au 15<sup>e</sup> rapport du comité permanent des comptes publics ne va pas beaucoup plus loin que la réponse qu'il avait donnée au Vérificateur général. En ce qui concerne les profils de compétence, le gouvernement considère que le travail a été fait et qu'un nombre satisfaisant de sociétés d'État les ont établis. De plus, considérant la publication du guide «Créer des profils pour les administrateurs des sociétés d'État», dont nous avons fait état précédemment dans ce chapitre, le Bureau du Conseil privé considère avoir apporté le soutien nécessaire aux organisations. Par ailleurs, à la demande du comité voulant que le gouvernement utilise lesdits profils de compétences, la réponse gouvernementale stipule que les ministres sont encouragés à recourir à ces «outils importants» (Canada 2002). En ce qui concerne les demandes du comité permanent des comptes publics touchant les modifications au processus de nomination pour rendre la consultation des conseils d'administration obligatoire, le gouvernement rejette l'idée en affirmant qu'ils sont déjà consultés. La prétention du gouvernement est que chaque nomination fait l'objet du processus de nomination qui lui est le plus approprié. Bref, le Bureau du Conseil Privé considère avoir déjà répondu aux recommandations du comité par ce qui a déjà été mis en place par le gouvernement.

En 2004, le même mois où paraît *Éthique, responsabilité, imputabilité – Un plan d'action pour la réforme démocratique* (Canada 2004), le Forum des politiques publiques propose son second rapport sur les nominations par le premier ministre. D'ailleurs, *Governor-in-Council Appointments : Best Practices and Recommendations for Reform* (Averill, Murphy et al. 2004) réfère aux initiatives de Paul Martin concernant le déficit démocratique et aux changements de pratiques de gouvernances dans les organisations privées. Ainsi, six ans après le rapport de Peter Larson et de Bill Neville-Hession, qui

traitait des nominations à travers la perspective plus large de la gouvernance des sociétés d'État, *Governor-in-Council Appointments: Best Practices and Recommendations for Reform* se penche exclusivement sur les nominations par le Premier ministre. Rappelons que le Forum des politiques publiques est un think tank. Le document s'attarde aux pratiques reconnues, tant dans le secteur privé que le secteur public, pour formuler des recommandations quant aux changements à apporter au processus de nomination. À cet effet, les auteurs recensent et évaluent les différentes pratiques de nominations dans les provinces, dans différentes organisations fédérales, sur le plan international ainsi que dans les secteurs privés et communautaires.

Les recommandations de bonnes pratiques tournent autour de différents aspects des nominations. D'abord, les nominations doivent favoriser la diversité et la représentativité de la population canadienne. En effet, il n'y a aucun processus standard qui permette de promouvoir une plus grande diversité dans les nominations ni de vérifier à quel point la situation s'améliore. Ceci amène d'ailleurs le Forum des politiques publiques à proposer d'établir un bureau indépendant des nominations pour agir à titre de coordonnateur. Averill, Murphy et al. (2004: 17) indiquent d'ailleurs « independent search and nomination processes are used in both the voluntary and public sectors to handle the various aspects of the appointment process ». Cette recommandation s'inscrit dans la perspective d'une Commission des nominations publiques, à l'image de celle existant en Grande-Bretagne.

L'important, pour le Forum des politiques publiques, est de s'assurer de la qualité et de la compétence des gens nommés. De cette façon, les auteurs proposent de mieux engager les directions générales et les conseils d'administration dans l'identification des compétences recherchées. D'après les auteurs, c'est ainsi que l'on peut nommer des personnes dont les compétences sont essentielles pour le bon fonctionnement de l'institution. Finalement, le rapport recommande aussi de ramener l'examen parlementaire des nominations avant sa confirmation par décret, au contraire de la pratique adoptée depuis le milieu des années 1980. Comme le soulignent les auteurs du rapport, « this would

contribute to the creation of a process that ensures broad and open consideration of candidates » (Averill, Murphy et al. 2004: 55).

En février 2005, le Vérificateur général émet un autre rapport sur la gouvernance des sociétés d'État (Bureau du Vérificateur général du Canada 2005). Dans la foulée de la Commission Gomery, qui a examiné la reddition de comptes de sociétés d'État, notamment au regard du programme de commandites et d'activités publicitaires du gouvernement, le Vérificateur général se lance dans un suivi des recommandations formulées en 2000 dans son rapport portant sur la régie des sociétés d'État (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000). Parallèlement, compte tenu du plan d'action sur la réforme démocratique présenté en février 2004 et des modifications au processus de nomination présentées en mars 2004, le Vérificateur souhaite voir la concordance des propositions du gouvernement avec ses recommandations et observations.

Les faiblesses dénotées par le Bureau du Vérificateur général en 2000 ne semblent pas, selon ce nouveau rapport, avoir été comblées. En effet, le rapport souligne entre autres que, si certains conseils d'administration ont créé des profils de compétence, tous n'ont pas encore complété le travail, et ce, près de 10 ans après les recommandations de Veilleux. Ceci concorde avec les observations faites au préalable tant par les différents rapports présentés que par les comités parlementaires qui examinent les diverses nominations, comme nous pourrions le constater au prochain chapitre. De plus, peu importe les profils de compétence créés, il appert que les conseils d'administration ont du mal à faire nommer des individus ayant les compétences et habiletés recherchées. Le délai des nominations est un autre aspect critiqué par le Vérificateur général puisque, plus souvent qu'autrement, elles ne sont pas faites en temps opportun. Ainsi, bien que le rapport reconnaisse que le gouvernement fait un effort et que le nouveau processus, qui doit encore être mis en œuvre, « devrait permettre de régler bon nombre de questions » (Canada 2005: 9), il ajoute du même souffle que la situation est encore loin des pratiques reconnues et adoptées par le secteur privé. En ce qui concerne le processus révisé, le rapport souligne qu'il sera important que le gouvernement définisse ce qui justifie les exceptions au processus « et que

les raisons qui les sous-tendent devraient être rendues publiques » (Canada 2005: 10). Ainsi, puisque les observations du Vérificateur général l'amènent à dire que le processus de nomination n'a connu que peu de changements effectifs, sa principale recommandation consiste à mettre en place le processus de nomination révisé en veillant à le rendre efficace.

Tout juste après les élections 2006, la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires dépose son rapport final. Parmi les éléments compris dans le rapport, la recommandation 18 stipule que la responsabilité de la nomination ainsi que l'évaluation et le congédiement des premiers dirigeants devrait revenir aux conseils d'administration des différentes sociétés d'État (Commission royale d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires 2005). De plus, selon les commissaires, les nominations devraient relever des administrateurs en place, soit les membres des conseils d'administration. Rappelons que le scandale des commandites et la commission d'enquête qui a été déclenchée à sa suite ont mis au jour de nombreuses failles notamment dans la reddition de compte et les lignes de responsabilité. Ce sont ces failles qui ont permis au gouvernement de mettre en place un programme de commandites, visant à valoriser les actions du gouvernement canadien auprès des Québécois afin de contrer le mouvement souverainiste, à partir des fonds publics. Les recommandations du rapport Gomery visent donc à rééquilibrer les relations d'imputabilité entre les différents acteurs.

En décembre 2008, le chapitre 2 du rapport de la Vérificatrice générale porte sur la gouvernance des petites entités fédérales (Bureau du Vérificateur général du Canada 2008). En effet, si certaines nominations visent de grandes institutions comme la Société Radio-Canada ou la Banque de développement du Canada, la grande majorité des postes se trouvent dans des petites agences ou conseils tels que l'Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée ou la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Même si l'objet de la vérification n'est pas précisément le processus de nomination ou les nominations en soi, elles sont abordées à travers la perspective de la gouvernance de ces petites entités

puisque ceux qui dirigent ces agences ont une influence notable sur la gestion des ressources publiques.

Le Bureau du vérificateur général présente ainsi les caractéristiques inhérentes aux petites entités fédérales – le processus de nomination, leur indépendance et leurs ressources limitées – comme étant en partie responsables de leurs difficultés, en particulier quant à la saine gouvernance. Il est intéressant de noter que ce rapport vient, pour la première fois, mettre le focus sur les petites organisations fédérales. En effet, jusqu’alors la question des nominations, s’intégrant dans un cadre plus large de gouvernance, se posait surtout en regard des grandes sociétés d’État et institutions fédérales. Or, nous pouvons nous demander si la question de compétence ne se pose pas davantage dans un contexte où la surveillance des médias et des partis d’opposition est moins grande comme c’est le cas pour les petites entités fédérales. L’attention portée par la vérificatrice générale aux petites organisations dans le cadre de ce rapport pourrait ainsi permettre à la problématique des nominations d’être perçue dans un cadrage plus large que celui qui prévalait auparavant. En effet, on voyait davantage le problème des nominations comme une complication pour les grandes sociétés d’État. Or, les possibilités de patronage touchent d’autant plus les petites agences et institutions fédérales, qui sont moins surveillées que les institutions qui ont plus d’importance dans la vie publique.

Une vérification portant exclusivement sur les nominations publiques est publiée en décembre 2009 (Bureau du Vérificateur général du Canada 2009). Le but avoué du chapitre portant sur les nominations par le Gouverneur en conseil est d’évaluer la progression à l’égard des recommandations qui avaient été faites dans le cadre des vérifications précédentes portant sur la gouvernance des sociétés d’État (Bureau du Vérificateur général du Canada 2000; Bureau du Vérificateur général du Canada 2005). Bien que le Bureau du Conseil privé ait fait part de ses préoccupations quant au fait que la vérificatrice générale n’outrepasse son mandat en s’attardant de telle façon à une prérogative du premier ministre, cette dernière s’est défendue, arguant que le rapport ne s’attarde qu’aux aspects pratiques et techniques du processus de nomination.

Le Bureau du Vérificateur général procède ainsi à l'évaluation du processus de nomination en trois temps, suivant trois types d'institutions : les sociétés d'État, les petites entités fédérales et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. De façon générale, le rapport présente les progrès comme étant insatisfaisants. Les délais de dotation des postes sont trop importants, et ce, au sein de tous les types d'institutions. De plus, les processus de recherche et le niveau de participation des conseils d'administration à la sélection d'administrateurs sont variables. La communication des décisions concernant les nominations n'est pas faite de façon convenable; par exemple, certaines personnes apprennent leur nomination à la dernière seconde, sans même savoir que leur nom était considéré. Le renouvellement des mandats ne prend pas nécessairement en compte le rendement des administrateurs non plus. Ainsi, malgré les différents documents publiés et engagements pris, il semble que le gouvernement n'ait pas appliqué l'ensemble des recommandations qui lui avaient été faites ou qu'il avait lui-même adopté. Toutefois, il est intéressant de constater que la vérificatrice générale reconnaît que la sélection et les nominations des premiers dirigeants des sociétés d'État sont faites de façon plus transparente qu'auparavant. En effet, certaines mesures ont été mises en œuvre : site Web annonçant les postes à combler, diffusion des critères de nominations, création de comités de sélection ou d'entrevue, etc. Ce sont tous des aspects qui ont contribué à rendre ces nominations plus transparentes. Les recommandations de la vérificatrice générale visent donc davantage à combler les lacunes qui ont été observées. Toutefois, la réponse du Bureau du Conseil Privé laisse à penser qu'ils ne prendront pas ces recommandations en compte. En effet, le ministère du Premier Ministre considère que les recommandations visent le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil et que, ce faisant, il serait inopportun d'y répondre.

## **Conclusion**

Contrairement à la fonction publique traditionnelle, les réformes dont il est ici question n'ont pas transféré le pouvoir de nomination à un organisme indépendant de l'exécutif comme la Commission de la fonction publique. La Commission des nominations

publiques verra peut-être le jour, mais pour l'instant, la différence est qu'il existe désormais toute une série de lignes directrices dont la mise en place et le respect sont surveillés par le gouvernement lui-même, qui demeure entièrement libre de s'y soumettre selon son bon vouloir de façon volontaire. Autrement dit, le gouvernement demeure juge et parti, étant à la fois celui qui fait les règles et qui veille à leur application. Les différents documents et décisions prises n'ont pas directement modifié la discrétion de l'exécutif dans les nominations. Toutefois, la transparence accrue du processus permet dorénavant aux médias et à l'opposition de voir si le gouvernement respecte ses propres règles et d'exercer des pressions politiques, renforçant ainsi la reddition de comptes. Ce chapitre cherchait à déterminer s'il était possible d'observer une dynamique d'autorenforcement vers une diminution de la discrétion du premier ministre dans les nominations. La recension des documents gouvernementaux nous porte à croire qu'il n'y a pas eu de processus de renforcement observable par ce matériau empirique. Les changements entourant la question des nominations publiques participent davantage d'une perspective gestionnaire d'efficacité bureaucratique qu'à une volonté politique d'encadrer la prérogative de nomination du premier ministre. À cet effet, la proposition de création de la Commission des nominations publiques apparaît comme un lapin sorti d'un chapeau. Peu d'éléments peuvent concourir à démontrer qu'il y a eu un processus de renforcement; les mesures sont plutôt disparates et peu liées les unes aux autres. L'évolution de la politique de nomination publique ne suit pas une trajectoire directe et semble plutôt constituer un amalgame de réponses à court terme données pour répondre aux critiques. En effet, les différentes critiques adressées au gouvernement par les think tank ou le Vérificateur général ont un impact plus ou moins important, mais se voient quand même répondues. Toutefois, s'il ne se dégage aucune vision globale visant à contraindre la discrétion du premier ministre quant aux nominations politiques, il est indéniable que l'intérêt quant aux nominations s'est consolidé dans les 25 dernières années. Si un processus de renforcement peut être observé, c'est davantage par la plus grande transparence du processus que par de réelles réformes visant à contraindre le pouvoir du premier ministre.

## **Chapitre 4 – Les nominations publiques en Grande-Bretagne**

S’attarder à l’évolution des réformes de la prérogative de nomination publique en Grande-Bretagne est un exercice intéressant, car la Commission des nominations publiques proposée par Stephen Harper en est directement inspirée. L’objectif poursuivi au cours de ce chapitre est de voir si la trajectoire de la politique de réforme des nominations publiques suivie par le Canada ressemble à celle empruntée par la Grande-Bretagne. Pour ce faire, il nous apparaît important d’illustrer le cheminement qui a prévalu en Grande-Bretagne en s’attardant particulièrement aux éléments ayant contribué au renforcement de la dépolitisation de la prérogative du premier ministre. À l’image des précédents chapitres, notre observation sera faite en deux temps : d’abord, l’évolution de la Commission des nominations publiques sera décrite et analysée ainsi que les actions entreprises par l’exécutif pour la renforcer. Par la suite, c’est le rôle des comités parlementaires dans l’évolution des réformes de la prérogative de nomination qui nous intéressera. Le cheminement suivi par les réformes des nominations publiques en Grande-Bretagne comporte toutes les caractéristiques d’une politique « path dependent ». Cette démonstration participera à mettre en lumière le caractère plus incrémental et « disjoint » de la politique publique canadienne en matière de nominations publiques.

### **Règles initiées par l’exécutif**

Dans leur article « Think again : patronage, governance and the smarter state », Matthew Flinders et Felicity Matthews indiquent que « a silent revolution is occurring in which party patronage is being harnessed to contemporary frameworks of « good governance » (Flinders and Matthew 2010: 639). En Grande-Bretagne, cette « révolution silencieuse » se déroule à un rythme effréné depuis ses premiers jalons, posés en 1995 avec la mise en place de l’Office of the *Commissioner for public appointments*. Signe d’évolution, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, une seule et même personne occupe les postes de *Commissioner for public appointments* et de *First Civil Service Commissioner*, qui dirige la Commission de la fonction publique britannique (PASC 2010).

Rappelons qu'en 1994, dans le cadre de l'affaire *Cash for Questions*, il a été reproché à certains députés anglais d'avoir accepté de poser des questions en Chambre en échange de sommes substantielles. C'est cette affaire qui constituera notre point de départ puisque, même si quelques initiatives de réformes concernant plus largement les prérogatives royales avaient eu lieu auparavant, c'est réellement à partir de ce moment qu'il est possible d'observer des développements et des réformes visant directement la prérogative de nomination. Toutefois, comme le souligne Flinders (2009), d'autres facteurs ont contribué à ce que le gouvernement dirigé par John Major décide de prendre la fenêtre d'opportunité qui s'était ouverte. Non seulement les accusations de corruption et de mauvaises pratiques fusaient de toutes parts, entraînant du coup un déclin marqué de la confiance des Anglais face à leur gouvernement, mais en plus, les conservateurs cherchaient à limiter les pouvoirs de leurs successeurs. En effet, après plus de 18 ans à gouverner le pays, le Parti conservateur était conscient qu'il était peu probable qu'il reprenne le pouvoir. Conséquemment, le gouvernement de John Major a mis sur pied des révisions touchant le processus de nomination et les organisations d'État, dont le *Committee on Standards in Public Life* (CSPL).

Le premier rapport du *Committee on Standards in Public Life* fût publié au mois de mai 1995 et faisait diverses recommandations visant à renforcer la confiance du public à l'égard des pouvoirs politiques. Entre autres choses, il recommandait d'accorder une plus grande place au mérite dans les nominations publiques afin d'assurer que les candidats aient la compétence requise. De plus, le CSPL demandait un accroissement de la transparence du processus et une divulgation des bases sur lesquelles les candidats sont sélectionnés, afin de renforcer la confiance de la population. Dans cette optique, le rapport Nolan proposait : « a Public Appointments Commissioner should be appointed, to regulate, monitor, and report on the public appointment process » (PASC 1998: 65).

Cette recommandation fit partie de celles acceptées par le gouvernement Major et l'*Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA) a été créé le 23 novembre 1995 par ordre du conseil. Sans avoir été pensée comme une institution contraignante,

l'OCPA agit plutôt à titre de vérificateur et de coordonnateur des nominations. En effet, le rôle de l'organisation, telle qu'elle a été conçue, consiste à s'assurer que le processus soit davantage transparent et à émettre des lignes directrices afin de donner un encadrement aux ministres et au premier ministre dans l'exercice du pouvoir de nomination. Bref, à sa création, l'OCPA est conçu comme un chien de garde dont la simple surveillance des procédures peut freiner les excès. Ainsi, il importe de préciser que l'OCPA relève du Privy Council Office puisque pour le CSPL, la responsabilité des nominations devait ultimement rester aux mains du premier ministre. En effet, le rapport Nolan situait le débat entourant les nominations dans celui, plus large, du recours de plus en plus important aux « quangos » (quasi-autonomous non-governmental organisations) comme instrument de politique et au manque d'imputabilité démocratique pouvant en résulter.

Le rapport du CSPL recommandait que « the Commissioner's responsibilities [...] include all public appointments to executive NDPBs (non-departmental public bodies), including NHS bodies (National Health Services) », ce qui représente environ 14 000 postes. Le gouvernement n'a toutefois pas mis en œuvre intégralement cette recommandation, excluant les comités aviseurs, les industries nationales, les sociétés d'États et autres corporations publiques ainsi que des nominations diverses. Ainsi, à sa création, l'OCPA est mandaté pour surveiller quelque 8300 nominations, de plus ou moins grande importance (Flinders 2009 : 556), pour lesquelles l'institution a un accès privilégié aux processus ainsi qu'aux listes de candidats et à tout aspect se référant à la nomination.

Les rôles, fonctions et pouvoirs du commissaire sont décrits en cinq points dont le premier précise qu'il doit toujours exercer ses fonctions en poursuivant l'objectif de maintenir le principe de la sélection au mérite dans les nominations publiques. Pour ce faire, il doit produire un code de pratique afin d'encadrer les pratiques de recherche et de sélection des nominations. De plus, le commissaire devra s'assurer que le guide de pratiques et les différentes politiques de nominations sont respectés, ce qu'il pourra faire grâce à son pouvoir d'enquête. Finalement, le commissaire a un pouvoir de divulgation et de « blâme », c'est-à-dire qu'il peut demander à ce que certaines informations soient

rendues publiques. La création de l'OCPA ne modifie donc pas l'étendue du pouvoir gouvernemental, mais plutôt la nature de celui-ci. Le gouvernement conserve sa prérogative de nomination, mais cette dernière fait l'objet d'une vérification via un organisme transparent et indépendant.

Au mois d'avril 1996, l'OCPA publie un code directeur des pratiques de nomination. Celui-ci vise à donner des lignes directrices aux départements afin qu'ils puissent respecter les sept principes énoncés par Nolan et qui constituent les principes à la base de l'OCPA – responsabilité ministérielle, mérite, « independent scrutiny », égalité des chances, probité, ouverture et transparence, proportionnalité du processus — qui « must be followed in order to ensure a fair, open and transparent appointment process which commands public confidence » (OCPA 1996). Il s'agit d'un guide à suivre définissant les étapes menant à une nomination respectant le processus défini par le commissaire. De plus, c'est en regard des lignes directrices émises dans le code que le Commissaire s'assurera de la conformité des processus suivis.

Deux ans après la création du *Committee on Standards for Public Life*, le gouvernement Major publie un Livre blanc qui fait état des progrès qui ont été mis en place depuis la publication du rapport Nolan. Le document intitulé *The governance of public bodies : A progress report* (Grande-Bretagne 1997a) arrive à point nommé puisque le gouvernement est sur le point de déclencher les élections, après un mandat de cinq ans. À ce moment, le Parti travailliste vient d'ailleurs de présenter sa plateforme électorale, laquelle introduit plusieurs éléments qui visent une plus grande transparence au sein du gouvernement. Tant le Livre blanc du gouvernement conservateur et la plateforme électorale du Parti travailliste insistent sur une plus grande ouverture et la démocratisation des quangos; toutefois, le premier cherche à mettre en lumière les bons coups du gouvernement, en prenant sur lui les actions du Commissaire aux nominations publiques alors que le second fait le contraire en prenant des engagements qui le distinguent du premier, comme celui d'élargir les pouvoirs de l'OCPA.

En mai 1997, le Parti travailliste avec Tony Blair à sa tête gagne les élections sur la base d'une plateforme électorale axée sur le renouveau du pays et des politiques publiques. Il y était d'ailleurs précisé que « the Nolan recommendations will be fully implemented and extended to all public bodies » (PASC 1998). Le gouvernement travailliste souhaite donc poursuivre dans la voie que les conservateurs ont tracée pour restreindre les aléas liés au pouvoir de nomination. Ainsi, bien que les travaillistes aient salué la création de l'OCPA, leur plateforme électorale prévoyait d'élargir les pouvoirs du Commissaire aux nominations publiques et d'appliquer les recommandations du Comité Nolan qui étaient restées sur la glace.

D'abord, dans la foulée de l'élection, en 1997, le gouvernement publie un document consultatif visant l'élargissement du mandat de l'OCPA. Le document, un Livre vert intitulé « *Opening up Quangos* » (Grande-Bretagne 1997b) commande une réflexion sur les améliorations à apporter afin de permettre un plus grand accès aux postes visés par des nominations. Plus précisément, il pose la question de l'accès des femmes et des minorités ethniques au processus. À la suite des consultations, le gouvernement publie le livre blanc *Quangos : Opening up Public Appointments* (Grande-Bretagne 1998b). Le document présente des cibles et objectifs quant à la représentation des groupes minoritaires dans les nominations publiques, et ce, pour chacun des départements gouvernementaux. Non seulement les nominations publiques posent des questions en terme de transparence et de confiance des citoyens, mais dorénavant l'attention portée s'inscrit également au sein de la question de la représentativité et de l'égalité des chances. À cet effet, le Commissaire aux nominations publiques ajoutera des données à propos de l'accès aux postes par les minorités dans ses rapports annuels afin que la situation puisse être suivie par le gouvernement.

Afin de remplir ses engagements, le gouvernement de Tony Blair élargit effectivement le mandat de l'OCPA dès octobre 1998 afin d'inclure les organismes qui avaient été laissés pour compte dans le mandat donné par le gouvernement Major. Il s'agit donc de quelque 6200 nominations supplémentaires, au sein des industries nationales,

corporations publiques, tribunaux quasi administratifs et autres comités aviseurs, qui entrent sous l'égide du mandat du Commissaire aux nominations publiques (Flinders 2009; OCPA 1999). Comme le signale Flinders (2009 : 559), ce faisant, le gouvernement se trouvait à réduire ses propres pouvoirs en réduisant l'influence du premier ministre dans une très grande part des nominations. Bien que le gouvernement possède encore le pouvoir de nomination, il doit agir dans un environnement encore plus contraignant qu'à la création de l'OCPA. La vérification des procédures de nominations, le code de pratique, la possibilité de plaintes et la publicisation des postes à pourvoir et des compétences recherchées contribuent à réfréner les nominations non conformes.

Il importe cependant de préciser que, malgré l'élargissement du mandat de l'OCPA, certaines nominations ne sont toujours pas sous sa surveillance, notamment l'ensemble des nominations liées aux NHS (National Health Service). De plus, le processus de dévolution, mis en branle rapidement après l'élection des travaillistes, instaurant des Parlements et des gouvernements locaux pour les nations d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles, a délégué certains pouvoirs de nominations à ces gouvernements (OCPA 1999). À partir de ce moment, le mandat du Commissaire aux nominations publiques s'arrête aux frontières de l'Angleterre ce qui réduit du même coup sa portée.

Au début de l'an 2000, le Commissaire aux nominations publiques publie un rapport sur les NHS, intitulé *Public Appointments to NHS Trusts and Health Authorities – A report* (OCPA 2000b). Puisque les NHS ne sont pas intégrés dans le mandat de l'OCPA, le document en dénonce le processus de nomination. Le rapport a été conçu à la fois par le Commissaire aux nominations publiques et par un groupe d'examen mis sur pied par ce dernier. L'objectif du rapport est d'observer la question des NHS en regard des sept principes établis par le comité Nolan. Le rapport met en lumière plusieurs aspects problématiques des nominations au sein des NHS, particulièrement quant à la tension entre le processus suivi, les valeurs préconisées par l'OCPA et le principe de responsabilité ministérielle.

On y apprend notamment que la pratique dans les NHS veut encore que les ministres intègrent systématiquement les commentaires de leurs collègues issus du même parti à la liste courte de candidatures potentielles. En effet, les députés régionaux sont sollicités pour donner leur avis sur les candidats pressentis pour les organismes de santé de leur région. Ceci, souligne le rapport, contribue à la politisation des nominations et de l'administration de la santé et entrave le principe de sélection au mérite. De plus, la consultation systématique des députés va à l'encontre de la réticence exprimée du Parti travailliste à « politiser » les nominations en permettant une plus grande surveillance parlementaire. Comme le souligne le rapport, « there is a short step from consulting MPs to holding Parliamentary hearings » (OCPA 2000b: 30). De fait, puisque cette pratique n'est pas institutionnalisée, elle est d'autant plus partisane et politisée, ce qui obstrue le principe de nomination au mérite. D'abord, la Commissaire indique que toute forme selon laquelle ces nominations sont politisées – autre que par la prérogative royale —, tant par la consultation des députés que par l'examen par des comités parlementaires, peut décourager de bons candidats potentiels de poser leur candidature. De plus, le Commissaire s'accorde avec la vision du Parti travailliste voulant que l'examen par les comités parlementaires puisse encourager une division partisane indue. Finalement, puisque certains députés sont partie intégrante du processus, une fois la nomination confirmée, leur capacité de critiquer est diminuée ce qui contribue à compromettre le rôle du Parlement de tenir les ministres responsables des actions gouvernementales. En regard de l'ensemble de ces constats, la Commissaire aux nominations publiques recommande de cesser la pratique qu'ont les ministres de consulter leurs collègues députés. Entre deux maux, elle choisit donc celui qui permet de préserver une certaine vision de la responsabilité ministérielle. La politisation des nominations que craignent le Parti travailliste et l'OCPA concerne davantage la joute parlementaire que la gestion des organismes publics.

En plus, le rapport soulève différents problèmes qui affectent le principe de la sélection au mérite. D'abord, un des effets que le rapport souligne est que les conflits d'intérêts surviennent plus fréquemment au sein des NHS. Selon l'OCPA, ceci pourrait être en lien avec la façon dont les dirigeants sont nommés et ceux qui le sont. En effet, les

cercles régionaux sont restreints, donc les différents acteurs se connaissent, se côtoient depuis des années et ont eu l'occasion de travailler ensemble, ce qui ouvre la porte aux conflits d'intérêts. Un autre aspect de la question concerne l'égalité des chances qui peut verser dans la discrimination positive ce qui contrevient au principe de nomination au mérite. Ainsi, la volonté gouvernementale d'augmenter le nombre de femmes et de minorités ethniques dans les postes visés par des nominations fait en sorte que ce ne sont pas nécessairement les meilleurs candidats qui accèdent aux postes, ce que dénonce la Commissaire aux nominations publiques. Le rapport conclut donc que, de façon générale, pour ce qui est des nominations dans les NHS, la pratique ne respecte pas les principes de base de l'OCPA.

Puis, le gouvernement publie *The NHS Plan. A plan for investment. A plan for reform* annonçant la création d'une commission indépendante des nominations publiques, calquée sur le modèle de l'OCPA, dédiée exclusivement aux nominations dans le secteur de la santé. La *NHS Appointment Commission* prend fonction le 1<sup>er</sup> avril 2001. Contrairement à l'OCPA, cette institution assume toute la responsabilité des nominations, c'est-à-dire qu'elle contrôle les processus mis en place, fait la sélection et est en charge de faire la nomination finale. Ainsi, le pouvoir de nomination dans les NHS est entièrement retiré des mains des ministres, du Premier Ministre et du gouvernement (Flinders 2009). Il s'agit d'un cas clair où le pouvoir de nomination est intégralement délégué à une institution indépendante.

À la lumière des changements graduels ayant affecté les nominations, en 2002, le gouvernement émet un nouveau décret précisant le mandat du Commissaire aux nominations publiques. En effet, alors qu'auparavant le Commissaire était purement nommé par le premier ministre, le décret de 2002 ajoute que celui-ci doit préalablement avoir consulté les partis d'opposition sur la candidature qu'il souhaite mettre de l'avant. Cette première modification de la procédure de nomination de celui qui agit comme chien de garde pour les processus observés par les différents ministères vient ajouter une contrainte au pouvoir du premier ministre et, de ce fait, rend l'institution de régulation un

peu plus indépendante de l'Exécutif. Il s'agit d'un jalon supplémentaire renforçant l'institution de régulation des nominations qu'est l'OCPA.

Tout au long des mandats de Tony Blair comme premier ministre, d'autres commissions de nominations ont été créées. Citons pour exemple, l'*House of Lords Commission*, créée en 2000 et qui détient maintenant le pouvoir de recommander les nominations des lords à la Reine, le *Judicial Appointment Commission*, établi en 2001 et qui surveille les nominations judiciaires. Ainsi, pendant les mandats de Blair, l'évolution de la politique de nomination a connu deux phases : la première, où le mandat de la Commissaire aux nominations publiques se voyait élargi, renforcé et prendre de l'expansion, modifiant de ce fait l'étendue du pouvoir de nomination des ministres; la seconde, où le gouvernement créait de nouveaux cadres institutionnels, notamment par le processus de dévolution et par la création de la *NHS appointments commission* et d'autres organismes de régulation des nominations.

Au terme de l'élection de mai 2010, le Parti travailliste arrive en seconde place, précédé de peu par les conservateurs dirigés par David Cameron. Ce dernier n'obtient toutefois pas suffisamment de voix pour pouvoir former un gouvernement majoritaire et, à la suite de négociations, décide de former une coalition avec les Libéraux-Démocrates dirigés par Nick Clegg. Dans la foulée de la coalition, le gouvernement s'est présenté avec une réforme constitutionnelle, partie prenante de la négociation ayant mené à la coalition. Encore une fois, l'un des objectifs de la réforme est d'augmenter la confiance citoyenne envers le gouvernement.

Dans cette optique, le 31 juillet 2010, le gouvernement a annoncé sa volonté de ne nommer qu'une seule personne pour combler les postes de Commissaire aux nominations publiques et de « First Civil Commissioner ». Comme le souligne le communiqué de presse émis par le Cabinet Office, « the combined role will be used to achieve synergies and efficiencies between the two » (2010). Ainsi, comme le proposaient le CSPL et le PASC, le gouvernement a choisi de nommer la même personne pour les deux organisations, qui restent cependant distinctes. Ceci contribuera très certainement à un plus grand arrimage

entre les différents aspects de la gestion du personnel de l'État. Quant à savoir si ceci amènera une plus grande confiance du public, c'est une tout autre question. Toutefois, il sera intéressant de voir les prochaines évolutions de ces institutions respectives et de voir, peut-être un jour, une fusion de l'OCPA et de la Commission de la Fonction publique.

## **Les nominations et le Parlement**

Avec la création de l'OCPA, le gouvernement a choisi la voie de l'introduction d'un cadre régulateur indépendant plutôt que de donner davantage de pouvoir aux parlementaires. Toutefois, la question de l'implication de la surveillance des nominations par les comités parlementaires n'a jamais été mise de côté pour autant. Pendant l'élection de 1997, le Parti travailliste avait promis d'introduire des « confirmation hearings », un examen législatif des nominations à l'image de l'examen des nominations par les comités parlementaires qui prévaut au Canada. Cependant, comme le précisent Flinders et Matthews (2010 : 649),

« despite pre-election commitments to introduce this reform, the Labour government remained adamantly opposed to legislative committees playing a formal role in senior public appointments due to a concern that it would unnecessarily 'politicise' appointments and deter high-calibre candidates from applying for positions ».

Ainsi, une fois élu, le gouvernement s'est abstenu de mettre en place une procédure officielle d'examen des nominations par les comités parlementaires. Cependant, certains comités se sont approprié la possibilité de convoquer les personnes nouvellement nommées. À cet effet, le Treasury Select Committee fait office de pionnier en établissant sa propre procédure d'examen pour les membres du « Monetary Policy Committee » (Flinders et Matthews 2010 : 649).

Il faut attendre l'entrée en fonction de Gordon Brown pour que le Parlement se voie donner un rôle dans le processus de nomination par la mise en place d'une procédure officielle d'examen législatif des nominations. Aussi peu que deux semaines après son entrée en fonction, le gouvernement lance *The governance of Britain* (2007) pour fins de

consultation. Les nominations publiques sont un objet central du document. Comme nous l'avons vu, la réflexion est entamée depuis un certain temps déjà et aboutit dans ce livre vert qui propose une réforme constitutionnelle visant notamment à limiter les pouvoirs de l'exécutif et à le rendre imputable des décisions prises sous l'égide de la prérogative royale. Ce qui est nouveau, c'est la volonté du gouvernement d'impliquer davantage le Parlement, sans crainte que cela ne politise indument le processus et les nominations.

*The governance of Britain* émet différentes idées de réforme des nominations publiques à commencer par donner un rôle aux comités parlementaires. Les comités pourraient donc examiner certaines nominations à des postes choisis « because the officeholder exercises statutory or other powers in relation to protecting the public's rights and interests » (2007 : 28). L'exercice ne serait pas contraignant pour le gouvernement, mais devrait être effectué préalablement à la nomination finale, afin que le gouvernement procède en toute connaissance de cause. Néanmoins, le gouvernement propose d'exclure de la liste des postes à examiner tous ceux qui sont déjà sous surveillance par le Commissaire aux nominations publiques. C'est-à-dire qu'une nomination ne pourrait pas faire l'objet d'un examen à la fois par l'OCPA et par un comité parlementaire. Pour certains autres postes, notamment de nature économique, le gouvernement propose que les comités puissent convier les gens nommés à témoigner, mais seulement après la nomination. Dans ces cas, il ne s'agit pas d'assurer une surveillance des nominations, mais plutôt pour améliorer la transparence et l'imputabilité des gens nommés, à l'image de ce qui se fait au Canada. De façon plus générale, *The governance of Britain* propose une révision des procédures entourant la surveillance des nominations afin de mettre en commun les différents éléments qui ont été mis en place au cours des douze dernières années sans réelle cohérence ni vision globale (OCPA, NHS, etc.).

## **Apports de sources externes**

La prochaine section fera le point sur les réflexions qui ont émané de différents comités eu égard à l'enjeu des nominations publiques. Il existe trois types de comités en

Grande-Bretagne : les « select committee », les « legislative committee » et les comités aviseurs. Les trois types de comités ont des mandats différents. Les « Select committee » sont mis sur pied pour produire des rapports d'enquête sur différents sujets, plus ou moins pointus. Les « Legislative committee » ont le mandat de se pencher sur une législation précise. Ces deux types de comités sont formés d'élus, à l'image de ce qui prévaut au Canada. Finalement, les comités aviseurs sont des comités permanents, indépendants du gouvernement et non formés d'élus, qui conseillent le gouvernement sur des sujets particuliers. Le Committee on Standards in Public Life est un comité de cette catégorie.

Deux comités se sont plus particulièrement prononcés sur la question des nominations publiques. Bien évidemment, le CSPL a eu une grande influence sur l'évolution de la question des nominations, puisque c'est à partir de ses recommandations que l'OCPA a été créé. Mais le « Public Administration Select Committee » (PASC) a aussi rapidement décidé de se lancer dans le débat. Nous nous attarderons tour à tour aux interventions qui ont été effectuées par l'un et l'autre de ces comités. Ceci nous permettra de constater le rôle qu'ont joué ces comités, aviseur et parlementaire, dans le renforcement de la politique de nominations publiques.

### **Committee for Standards in Public Life**

Après la publication de son premier rapport, qui recommandait la mise en place de la commission des nominations publiques, le CSPL a continué de s'intéresser à la question des nominations au sein de la question plus large des normes éthiques. En novembre 1997, un premier rapport d'évaluation de l'évolution de la situation des nominations publiques est produit, dans la foulée de l'élection. Le document recommande directement à l'OCPA de s'attarder à certains éléments des procédures mises en place afin de s'assurer que le processus de sélection et de nomination soit mieux encadré. Néanmoins, le rapport souligne les importantes améliorations qui ont été apportées au processus de nomination.

En 1999, le Committee on Standards in Public Life publie un nouveau rapport intitulé *Reinforcing Standards* qui constitue cette fois-ci réellement une révision du rapport

Nolan et une évaluation complète de la mise en œuvre des recommandations publiées cinq ans auparavant. Le rapport amène encore une fois la question de la proportionnalité du processus de nomination en regard de l'importance du poste. À cet effet, le Commissaire aux nominations publiques a témoigné devant le comité être en train de travailler sur une différenciation des types de postes, en fonction de leur prévalence dans la gouvernance de l'État, afin d'établir des procédures de nomination distinctes selon leur importance. De plus, il vise à isoler un type de nomination, les « experts », pour laquelle les procédures normales ne permettent pas d'aller chercher un bassin de candidats suffisamment expérimentés. Ce témoignage démontre clairement que l'OCPA a écouté les critiques émises deux ans auparavant par le CSPL et qu'il a travaillé en ce sens. Le comité a donc eu une influence, participant du coup à un effet de renforcement de l'institution de régulation des nominations.

De plus, bien que le rapport démontre une satisfaction globale par rapport à l'implantation des recommandations, les nominations au sein des NHS posent problème au comité. Comme nous l'avons signifié dans la section précédente, lors de l'établissement de l'Office for the Commissioner for Public Appointments, certains organismes ont été exclus de son mandat. Alors que plusieurs nominations sont entrées sous l'égide du Commissaire aux nominations publiques en 1998, les nominations dans les NHS sont restées à l'écart ce que dénonce le rapport du CSPL. Le comité enjoint donc le Commissaire aux nominations de s'attarder aussi à ces questions. Peu de temps après, le Commissaire publie effectivement le rapport portant sur les NHS, dont nous avons fait état plus tôt. Les préoccupations du comité, ainsi que celle du commissaire, ont certainement contribué à renforcer l'idée de la NHS Appointment Commission, dont nous avons fait état plus tôt.

Dans la perspective d'amener une meilleure confiance citoyenne face aux nominations, le CSPL publie *Getting the balance right – Implementing standards in public life* en janvier 2003. Le rapport stipule qu'il reste, dans la pratique, certaines interventions ministérielles qui s'immiscent dans les processus de nomination. Ainsi, le CSPL recommande que le Commissaire utilise davantage son droit de publicisation des mauvaises

pratiques dans les cas où un ministère décide de ne pas se conformer à ses recommandations. Toutefois, le CSPL ne lie pas une meilleure confiance du public à une plus grande implication du Parlement; il axe plutôt ses recommandations sur une plus grande indépendance de l'OCPA face au gouvernement. Il précise même qu'il faudrait qu'il soit nommément permis aux ministres d'être impliqués dans la fin du processus – à l'étape de la liste courte — pour certains postes préalablement choisis, permettant ainsi une plus grande transparence, objectivité et imputabilité. Le rapport précise de plus que la pratique d'adjoindre aux formulaires présentés aux comités de sélection le questionnaire sur l'activité politique devrait cesser puisque ceci peut résulter dans un biais de sélection.

Le CSPL a donc continué de s'intéresser à la question des nominations en terme d'éthique et de transparence après la mise en place de la Commission des nominations publiques. Son apport s'est surtout fait sentir via l'évaluation du respect des principes établis dès sa création. C'est par ce biais qu'il a adressé diverses critiques et, conséquemment, contribué à renforcer la politique de régulation des nominations.

### **Public Administration Select Committee**

Le *Public Administration Select Committee* (PASC) est le comité parlementaire chargé de surveiller la qualité et les normes au sein de l'administration publique britannique. Il est donc tout à fait dans ses cordes de s'attarder aux nominations publiques et à la Commission des nominations publiques. Contrairement au CSPL, il s'agit d'un comité parlementaire traditionnel formé de membres des différents partis politiques présents au sein de la Chambre des communes.

Dès le début de l'année 1998, le *Public Administration Select Committee* se réunit afin d'émettre son premier rapport, qui portera sur les nominations. Il s'agit à la fois d'une évaluation de l'évolution de la mise en œuvre de la Commission des nominations publiques et d'une évaluation des pratiques de nominations incluant l'accès des minorités aux postes pourvus par nomination publique. Les différentes recommandations visent essentiellement une plus grande transparence dans le processus de nomination et davantage d'imputabilité

de la part du gouvernement. Sans surprise, le comité accueille favorablement l'engagement électoral du Parti travailliste d'étendre le mandat de l'OCPA. Il recommande d'ailleurs « that the Government bring all advisory bodies, groups, and task forces within the remit of the Commissioner » (PASC 1998). Comme signifié plus tôt, le gouvernement en viendra effectivement à élargir le mandat de l'OCPA ainsi qu'à créer d'autres commissions afin de couvrir l'ensemble des nominations.

De plus, le PASC considère que la proposition du Commissaire aux nominations publiques de scinder les nominations en différentes catégories amenant un processus de recrutement et de nomination plus ou moins imposant selon l'importance du poste est une solution envisageable pour régler le problème de la proportionnalité. Rappelons que la question de la proportionnalité du processus se rapporte à l'importance du poste versus l'effort mis dans la publicisation et l'ouverture aux candidatures. Par ailleurs, le comité met en lumière la dichotomie engendrée par la volonté d'impliquer davantage de femmes et de minorités ethniques avec le principe de nominations au mérite tout comme l'ont déjà fait d'autres. Ainsi, le PASC recommande plutôt que des efforts soient faits du côté du Commissaire aux nominations publiques pour encourager davantage et une plus grande diversité de candidatures. Dans l'ensemble, les recommandations du PASC s'arriment avec les engagements électoraux pris par le Parti travailliste tout en nuancant certains de ceux-ci en regard des contraintes gouvernementales et des commentaires de divers acteurs, incluant le Commissaire aux nominations publiques. Toutefois, le PASC semble avoir beaucoup de responsabilités et d'attentes dans les travaux menés par l'OCPA et mettre beaucoup de responsabilités sur le dos de cette dernière.

À cet effet, dans la réponse du Commissaire au rapport, celui-ci appelle le comité à regarder les enjeux des nominations et des QUANGOS de façon large. En effet, le Commissaire affirme que plusieurs améliorations ont été apportées dans les pratiques des divers départements et que le comité n'a pas ou peu pris en compte ces changements. De plus, le Commissaire affirme que « the committee doubt that my plans for the future are sufficiently radical to meet all of the discontent about public appointments » (PASC 1998)

et, de ce fait, que le comité semble lui accorder plus de pouvoir que ceux qu'il peut légitimement exercer au regard de son mandat. Bien qu'il accueille favorablement les différentes recommandations du PASC, le Commissaire rappelle donc que le pouvoir décisionnel de nommer doit être et est détenu par la Couronne et exercé par les ministres responsables et doit le rester. Il indique aussi que l'élargissement de son mandat appartient au gouvernement.

Dans le cadre de la publication du Livre Blanc *Modernising Government*, en 1999, le PASC publie son sixième rapport qui aborde la question des QUANGOS. Le but du comité est d'en clarifier les réseaux et de renforcer l'imputabilité de ces organisations. De ce fait, le rapport contient un chapitre complet sur les nominations publiques « to consider whether there is now a case for an independent Appointments Commission which would make appointments to many of the post to which Ministers currently appoint » (PASC 1999: par 77). Parmi les recommandations, le comité propose que les nominations individuelles faites par le premier ministre ou les ministres – par opposition aux nominations au sein d'organisations — soient intégrées au champ d'action de l'OCPA. Avec les nominations au sein des NHS, ce sont les nominations pour lesquelles le Commissaire aux nominations publiques n'a toujours pas de droit de regard. Le comité recommande aussi qu'une étude soit faite afin de retirer certaines nominations des mains des ministres afin de les placer dans celles d'une commission indépendante. C'est-à-dire que ces nominations seraient entièrement retirées de toute influence politique, notamment pour les postes qui ne requièrent pas de réelle relation entre le ministre et le nommé pour préserver le principe de responsabilité.

Le comité souhaite aussi un renforcement de l'apport législatif au sein des procédures de nominations en demandant qu'il y ait un délai avant que toute nomination prenne effet afin de laisser le temps aux comités de regarder l'ensemble des candidats afin de transmettre ses commentaires au ministre. En effet, même si la procédure d'examen des nominations n'est pas intégrée officiellement aux tâches des comités, ceux-ci peuvent à tout moment se saisir d'une question en vertu de la règle stipulant qu'un comité choisit son

ordre du jour. Ainsi, les nominations peuvent être examinées par tout comité parlementaire. Il s'agit de la première fois qu'un acteur intègre l'apport législatif à l'enjeu des nominations, notion qui sera reprise par la suite. En ce qui concerne la publicisation des postes à combler et la question de la proportionnalité des efforts mis dans le processus, le comité propose qu'à tout le moins, tous les postes soient publicisés à partir du site Internet du département lié (PASC 1999: par 72-101). À cet effet, le site Internet [appointments.org.uk](http://appointments.org.uk) sera mis en place dès 2000, affichant l'ensemble des postes à pourvoir par nominations.

Dans sa réponse au sixième rapport du PASC (Grande-Bretagne 2000), le gouvernement indique que plusieurs recommandations comprises dans le rapport ne lui conviennent pas. En effet, le gouvernement réfute la nécessité d'intégrer au mandat du Commissaire aux nominations publiques les nominations individuelles faites par le premier ministre. L'argument principal mis de l'avant est le fait que ces nominations sont de tous ordres et ne sont pas nécessairement en lien avec les QUANGOS donc sans lien avec la gestion financière et administrative de l'État. De plus, le gouvernement affirme que ces nominations respectent déjà le principe du mérite, sans expliquer de quelle façon. Il soutient aussi que certaines de ces nominations doivent être considérées au regard de facteurs qui ne sont pas compatibles avec les lignes directrices émises par le Commissaire aux nominations publiques via son code de pratique, nommé par exemple « the Chief Electoral Officer for Northern Ireland » (Grande-Bretagne 2000). Dans la même veine, concernant la possibilité qu'une partie des nominations soient faites entièrement par une institution indépendante, le gouvernement se réfère au rapport Nolan qui stipulait que les nominations devaient rester dans les mains du gouvernement afin de conserver le principe de responsabilité ministérielle. Ainsi, le gouvernement considère qu'il n'est pas nécessaire ni souhaitable de lui retirer le pouvoir de nomination, tant que celles-ci sont faites au sein du cadre établi par l'OCPA. La question d'intégrer directement les comités parlementaires dans le processus de nomination n'est pas non plus bienvenue par le gouvernement. Comme précisé plus tôt, le Parti travailliste n'est pas à l'aise avec l'idée de donner trop d'importance au législatif dans les nominations. Toutefois, l'argument utilisé dans le

rapport fait davantage référence à la lenteur ajoutée au processus en y adjoignant une étape qu'à la possibilité que ces nominations soient utilisées à des fins politiques. (PASC 2000)

Au cours du mois de juillet 2000, le PASC présente un rapport portant sur *Public appointments to NHS Trusts and Health Authorities* (OCPA 2000b). Fondamentalement, le PASC reprend les recommandations émises par le Commissaire et cherche à enfoncer le clou des critiques apportées au processus de nomination dans les NHS (PASC 2000). Comme indiqué plus tôt, peu de temps après ces publications, le gouvernement met en place la *NHS Commission*. Ainsi, les rapports successifs du Commissaire aux nominations publiques, du CSPL et du PASC peuvent avoir contribué à un certain renforcement de l'idée de rendre les nominations au sein des NHS plus transparentes.

Nonobstant les changements apportés par le gouvernement au processus de nomination, différents documents indiquent que la réflexion est poussée toujours de plus en plus loin. D'abord, vers une plus grande implication des parlementaires dans la surveillance du processus de nomination; en second lieu, vers une intégration de la question des nominations au sein de la perspective plus large du service civil et de la fonction publique.

Ainsi, en juillet 2003, le PASC publie un rapport intitulé *Government by appointment : Opening up the patronage state* (PASC 2003). Ce rapport affirme que, bien qu'il y ait eu plusieurs améliorations, certains éléments de la question des nominations doivent encore être davantage publics. Surtout, encore une fois, les recommandations visent une plus grande indépendance de l'OCPA face à la branche exécutive du gouvernement parallèlement à un rapprochement avec le législatif. Ceci se traduit notamment par une proposition visant un meilleur financement de l'institution pour laquelle les subsides seraient adoptés par le Parlement. Le comité recommande aussi de donner au Commissaire la possibilité de pouvoir déposer des rapports spéciaux au Parlement, dans les cas où des ministères ne voudraient pas se conformer à ses recommandations (PASC 2003 : 31). De surcroît, le comité réitère que certaines nominations pour des postes plus sensibles devraient être choisies pour être l'objet d'un contrôle parlementaire (PASC 2003 : 32).

Démontrant que le principe de responsabilité ministérielle n'a pas été mis en jeu dans le cas de la *NHS Appointment Commission*, le rapport argue que « while ministers are no longer responsible for individuals appointments, they are accountable to Parliament for the totality of the appointment process » (PASC 2003 : 57). Le comité propose donc une commission des nominations publiques, sur le modèle de la *NHS Appointment Commission*, qui serait redevable au Commissaire aux nominations publiques qui serait lui-même imputable au Parlement (PASC 2003 : 59-60). Ces recommandations démontrent un changement dans la façon de considérer la surveillance dont doit faire objet le pouvoir de nomination. Jusqu'à ce moment, le Parlement était laissé de côté dans les réflexions entourant les nominations.

Cette tendance est renforcée par le rapport *Taming the Prerogative : Strengthening Ministerial Accountability to Parliament* (2004) publié par le PASC l'année suivante. Le rapport constate les limites des contraintes mises en place pour contrer la discrétion dans l'exercice des prérogatives royales, dont celle de nomination. Encore une fois, le comité pointe particulièrement du doigt le manque d'implication du Parlement. En effet, le rapport constate que ce dernier n'a même pas la possibilité de savoir quels sont les pouvoirs reliés à la prérogative royale ni comment et quand ceux-ci sont exercés. Finalement, le pouvoir de nomination ne peut d'aucune façon être surveillé par les parlementaires. Ceux-ci se voient refuser l'information même qui pourrait les inciter à critiquer plus ardemment ces pouvoirs. Ainsi, le comité recommande une large consultation en vue d'une révision complète de l'exercice des prérogatives royales au sens large qui donnerait plus de place aux députés. La réponse du gouvernement à ce rapport consiste toujours en un refus. Pour le gouvernement, l'arrangement actuel permet suffisamment de marge de manœuvre au Parlement pour exercer ses fonctions traditionnelles, sans toutefois mener à une politisation de l'exercice de la prérogative royale. Notons tout de même que ces rapports ont quand même eu un effet de renforcement puisque dès l'arrivée de Gordon Brown à la tête du Parti travailliste, la question de l'examen parlementaire des nominations ressurgit.

Ainsi, en 2007, répondant à la consultation menée dans le cadre de *The Governance of Britain* (Grande-Bretagne 2007), le PASC publie *Parliament and public appointments : Pre-appointments hearings by select committees* (PASC 2007) qui, comme le titre l'indique se penche précisément sur l'aspect de l'examen par les comités parlementaires. Bien qu'ils aient proposé plusieurs fois l'introduction de l'examen parlementaire des nominations, les membres du PASC émettent certaines réserves quant à la proposition du gouvernement. En effet, pour eux, la procédure doit être claire afin d'éviter la spéculation, notamment par les médias, particulièrement dans les cas où la nomination est rejetée. De plus, ils jugent que la procédure ne doit pas être obligatoire, c'est-à-dire que les comités doivent pouvoir s'abstenir d'exercer le pouvoir d'examen et choisir les nominations qu'ils étudient. Tout comme le gouvernement, le PASC indique que ce pouvoir ne doit s'appliquer qu'aux postes pour lesquelles les responsables doivent être imputables de façon importante face au public et au Parlement. Ils ajoutent quand même que les comités devraient pouvoir examiner les nominations qui pourraient être perçues comme trop partisans, surtout quand le processus n'est pas transparent ni soumis à la surveillance du Commissaire aux nominations publiques.

Les différents rapports émis par le PASC semblent avoir contribué au renforcement des réformes entourant la prérogative de nomination. Tant les rapports du PASC que les travaux menés par CSPL ont poussé la réflexion vers une plus grande transparence de l'exercice du pouvoir de nomination et davantage de surveillance du processus soit par l'OCPA, la NHS Commission ou par les parlementaires eux-mêmes.

## **Conclusion**

Le cas de la Grande-Bretagne démontre clairement un processus de rétroaction menant toujours plus loin la politique de diminution de la discrétion du premier ministre. Tous les acteurs, tant le Commissaire aux nominations publiques que les comités parlementaires que le gouvernement, participent à mettre la pression pour que le processus de nomination soit toujours plus encadré et surveillé et ne soit plus concentré dans les

seules mains du premier ministre. Il importe de préciser que certaines actions initiées des années auparavant au sein de Parlement pour contrer la prérogative royale ainsi que le courant républicain existant depuis longtemps en Grande-Bretagne ont aussi contribué à la rapidité avec laquelle la politique de contrainte du pouvoir de nomination s'est introduite dans les esprits. Dès le moment où la Commission des nominations publiques a été implantée, de nombreux rapports et livres blancs et verts ont cherché à amener plus loin les réformes déjà implantées. Ce chapitre démontre clairement la différence entre la trajectoire canadienne et celle suivie par les Britanniques.

## Conclusion

L'annonce en 2006 par le gouvernement minoritaire de Stephen Harper de la création d'une Commission des nominations publiques inspirée de l'expérience britannique constitue le point de départ de la question explorée dans ce mémoire. Lorsqu'analysée de façon historique, cette annonce ne serait-elle en réalité que la pointe d'un iceberg, c'est-à-dire l'aboutissement de l'accumulation de mesures qui, au fil du temps, auraient peu à peu rendu le processus de nomination plus transparent et moins discrétionnaire? L'annonce de la création de cette commission représente-t-elle l'ouverture ou le début d'une toute nouvelle trajectoire de politique publique ou plutôt le résultat cumulatif de mesures variées adoptées dans le passé qui se sont renforcées au fil du temps? Autrement dit, la Commission des nominations publiques promise par le gouvernement Harper en 2006 constitue-t-elle une innovation soudainement sortie de nulle part comme un lapin d'un chapeau de magicien, ou est-elle davantage comparable à une plante dont les graines auraient été semées dans le passé?

Le cas de la Grande-Bretagne étudié au chapitre précédent tend à confirmer plus que celui du Canada cette image inspirée des théories de la « *path dependence* » selon lesquelles certaines trajectoires de développement institutionnel et de politiques publiques tendent à s'auto-renforcer au fil du temps. Au Canada, le processus semble beaucoup plus disjoint, avec des mesures qui ne « s'empilent » pas vraiment les unes sur les autres pour se renforcer, se compléter, et former au fil du temps une trajectoire de politique publique relativement claire et cohérente. Il est difficile de déceler un effet de rétroaction et de renforcement dans la politique de nomination au Canada. Les va-et-vient observés par l'étude des différents documents gouvernementaux ne font pas de sens en regard d'une analyse en terme de « *path dependency* ». Ainsi, pour le Canada, l'impression générale qui se dégage à la fin de ce mémoire n'en est pas une de « *path dependence* », mais plutôt d'incrémentalisme disjoint (Lindblom 1979). Comme le note Shickler, ce type d'incrémentalisme disjoint « portrays institutions as multilayered historical composites that militate against any overarching order » (2001 : 17). De nouvelles mesures sont mises de l'avant, sans lien avec ce qui se faisait auparavant et sans rationalisation du processus dans

son ensemble. Comme il ajoute, « whereas path dependence suggests that institutions likely will, in the long run, move toward a single organisational model », l'incrémentalisme disjoint donne plutôt lieu à une forme de développement institutionnel « that is prone to oscillation and changes in direction that belie the metaphor of steadily building upon a single path » (Shickler, 2001: 268).

En Grande-Bretagne, comme nous l'avons vu, l'histoire est plutôt simple. Un scandale éclate, des mesures sont prises, différents éléments interviennent pour contribuer à créer un effet de rétroaction qui amène le gouvernement à adopter toujours davantage de mesures contraignantes. L'histoire se poursuit toujours, mais on sait d'ores et déjà que le Commissaire aux nominations publiques et le Commissaire du Civil Service « se marièrent et eurent beaucoup d'enfants ». À partir de la création de l'OCPA en 1995, les différents acteurs ont contribué, chacun à leur façon et pierre par pierre, à amener une perspective toujours plus large des problèmes liés à la prérogative de nomination. Après l'établissement de diverses institutions de surveillance des nominations, il restait la surveillance parlementaire et l'intégration des nominations à la fonction publique. Le processus est en cours de route. L'effet de rétroaction à partir du premier jalon posé vers une réforme du pouvoir de nomination s'avère donc plutôt clair.

En Grande-Bretagne, il y a une institutionnalisation plus forte qu'au Canada dans l'encadrement de l'exercice du pouvoir de nomination par le chef du gouvernement. Autrement dit, le pouvoir discrétionnaire du premier ministre dans la nomination de différentes catégories de personnel de l'État semble plus étroitement circonscrit en Grande-Bretagne qu'au Canada. Le premier ministre britannique semble s'être lié les mains plus fortement que son homologue canadien. Au Canada, le premier ministre n'a pas délégué une partie de son pouvoir en matière de nominations à un organisme indépendant; et en plus, il ne fait pas face à des comités parlementaires fortement institutionnalisés et étroitement impliqués dans les processus d'imputabilité. En Grande-Bretagne la discipline de parti est moins forte qu'au Canada. Ceci a pour effet de donner une plus grande indépendance d'esprit et plus d'autonomie aux députés sur le plan individuel. Les

parlementaires britanniques dont le parti forme le gouvernement sont souvent aussi critiques que ceux des partis de l'opposition.

Au Canada, nous avons pu constater que les parlementaires n'ont que très peu à voir avec les changements ayant eu cours ou ayant été proposés par le gouvernement. Les exemples d'examen des nominations publiques que nous avons donnés démontrent qu'il est impossible pour les comités de se pencher plus largement sur le processus de nomination. Les parlementaires, via les comités qui sont leur principal outil d'influence du gouvernement, n'ont pas contribué à l'évolution de la question au même titre que les parlementaires anglais. Ils ont un rôle certes plus prononcé à l'occasion de gouvernements minoritaires lorsque l'opposition détient la balance du pouvoir au parlement. Principalement, leur apport tient à l'importance que peut prendre la politisation des nominations en critiquant certaines nominations publiques et en utilisant leur pouvoir d'examen comme une arme supplémentaire d'opposition au gouvernement. Mais ceci constitue davantage l'exception que la règle. La discipline de partis est si forte et rigide au Canada, que les députés issus du parti gouvernemental n'osent pas, contrairement à leurs collègues britanniques, faire pression pour rendre le processus de nomination plus transparent et moins discrétionnaire.

### **Pistes de réflexion théorique**

Pourquoi, au Canada, la trajectoire de mesures adoptées au fil du temps pour encadrer le pouvoir de nomination du premier ministre ressemble-t-elle plus à de l'incrémentalisme disjoint? Pourquoi semble-t-elle moins prendre la forme d'un processus de « path dependency » comme en Grande-Bretagne? Deux pistes pour la recherche future peuvent être mises de l'avant.

D'abord, au Canada, le processus de nomination demeure encore entièrement discrétionnaire. Le premier ministre exerce encore pleinement et sans partage la prérogative de la Couronne en cette matière. C'est un domaine, un secteur, qui relève plus de la monarchie que de la démocratie. En ce qui concerne les nominations, le Canada est plus

monarchique que la Grande-Bretagne! La colonie dépasse la métropole. Le processus de nomination est moins fortement institutionnalisé au Canada qu'en Grande-Bretagne. Le premier ministre canadien a plus de latitude, davantage de flexibilité et de marge de manœuvre. Personne n'empiète véritablement sur sa zone de discrétion. La reddition de comptes est minimale. Comme il y a plus de discrétion dans les nominations au Canada, ceci donne lieu à un processus plus instable, plus imprévisible, plus capricieux aussi, car le pouvoir discrétionnaire n'a pas à se justifier. Il peut changer d'idée comme bon lui semble sans avoir à se justifier. Il ne se sent pas lié par les promesses du passé. Il n'a pas d'obligation de s'y soumettre. Sur le plan du développement institutionnel, de la trajectoire suivie, ce type de situation est plus susceptible de prendre la forme d'un « zigzague » que d'un sentier unidirectionnel comme dans l'image de la « path dependence ». Thelen parle de « layering » pour décrire cette forme de développement institutionnel (2004). En définitive, la trajectoire canadienne en matière de nominations politiques constitue un cas d'incrémentalisme disjoint causé par le pouvoir discrétionnaire plus grand du premier ministre.

Et deuxièmement, sur le plan empirique, au Canada, les moments les plus fertiles, ceux où les réformes les plus importantes sont mises de l'avant, correspondent presque toujours à des épisodes de gouvernements minoritaires — comme à partir de 2004 — ou à un moment critique, comme en 1984 lorsque les conservateurs, après une longue absence, reviennent au pouvoir et cherchent à affirmer leurs différences par rapport aux Libéraux qui ont presque toujours dominé l'appareil gouvernemental. La marge de discrétion entourant les nominations donne aux acteurs qui forment le gouvernement le pouvoir de renverser les décisions et les politiques de leurs prédécesseurs. Personne ne se sent lié par les promesses antérieures. Par conséquent, les politiques, plutôt que de s'emboîter de façon plus au moins cohérente les unes par rapport aux autres, se contredisent, poursuivent des objectifs multiples et différents qui vont dans plusieurs directions simultanément. C'est ce qui pourrait expliquer la trajectoire canadienne.

### **Pistes de recherche comparatives**

Il pourrait être intéressant, dans de futurs travaux, d'analyser les différences en terme comparatif. Bien que ce n'était aucunement l'objet de ce mémoire, nous émettrons quelques pistes de recherche qui pourraient permettre d'expliquer le contraste frappant qui oppose le Canada et la Grande-Bretagne.

Le fédéralisme est une première réponse évidente et facile pouvant expliquer la différence de voie qu'ont respectivement suivis le Canada et la Grande-Bretagne. Néanmoins, il ne faut pas l'occulter, bien que ce soit une réponse incomplète. Le fait que l'état fédéral canadien partage ses pouvoirs avec les provinces peut intervenir dans le manque de volonté gouvernementale de se départir de davantage de pouvoirs. Dans le sens inverse, le processus de dévolution qui a été amorcé en Grande-Bretagne à la fin des années 1990 a certainement contribué à pousser plus loin les réformes de la prérogative de nomination. Le gouvernement anglais, pour éviter que les institutions politiques locales qu'il créait n'ambitionnent sur leurs nouveaux pouvoirs, a très bien pu choisir d'implanter des institutions de surveillance. Ces dernières, indépendantes du gouvernement anglais, avaient la légitimité d'agir sans amoindrir la crédibilité des gouvernements nouvellement implantés. Et surtout, sans donner l'impression d'une mainmise du gouvernement anglais sur ces gouvernements issus de la dévolution.

En plus de la dévolution, le nombre de nominations faites annuellement par la Grande-Bretagne est beaucoup plus important qu'au Canada. En effet, au Canada, chaque province possède ses propres organisations au sein desquelles des postes sont pourvus par nomination en plus de l'état fédéral. Le nombre de nominations que doit faire le gouvernement canadien chaque année est donc réduit. Ceci contribue à la fois à en faire un enjeu moins saillant au Canada, mais aussi à diluer les scandales qui peuvent survenir. Si la question a été abordée récemment au Québec, notamment avec la Commission Bastarache,

elle est restée purement provinciale. Ainsi, le fédéralisme fait en sorte de diluer l'enjeu des nominations et de dissuader le gouvernement fédéral de se départir d'un pouvoir de plus.

La tradition des comités parlementaires peut aussi contribuer à expliquer les différences entre le Canada et la Grande-Bretagne. Au Canada, les comités n'ont que très peu de ressources. De plus, les comités représentent la composition de la Chambre des communes et les parlementaires y suivent une ligne de parti. En Grande-Bretagne, il existe plusieurs types de comités. Certains sont réellement indépendants du gouvernement, formés par des gens émérites et d'ex-parlementaires, alors que d'autres ressemblent davantage au type de comités présents au Canada. Cependant, les parlementaires anglais ne suivent pas la ligne de parti lorsqu'ils sont en comité. Ils ont donc davantage de latitude face au gouvernement, ce qui leur permet de réellement influencer les politiques du Cabinet.

Une autre piste d'explication de la différence de chemin suivi par le Canada et la Grande-Bretagne réside dans la perception du concept de responsabilité ministérielle. En effet, au Canada, la politisation des nominations n'est pas perçue toujours de façon négative. C'est-à-dire qu'il y a reconnaissance d'une certaine nécessité que les sociétés d'État soient dirigées par des individus partageant les valeurs gouvernementales. Là où cette reconnaissance est moins vraie, comme pour les nominations de juges ou à la Commission de l'Immigration et du Statut de Réfugié, des procédures ont été mises en place pour contenter les critiques. Ainsi, c'est un peu comme si plutôt que de refaire la rue, les gouvernements avaient préféré réparer les nids de poule un à un. Le concept de responsabilité ministérielle est vu selon cette lorgnette; pour que les ministres soient responsables des actions des sociétés et organisations d'État, celles-ci doivent être dirigés par des gens qui leur sont proches idéologiquement.

En Grande-Bretagne, la politisation des postes est davantage perçue comme un danger. La responsabilité ministérielle est vue de façon monarchique : elle doit être au dessus de tout. Le fait de mettre en place une institution de surveillance des nominations publiques vient donc simplement aider le gouvernement en lui offrant des balises pour qu'il se maintienne au dessus de la masse. De plus, l'exemple de la *NHS Commission* nous

démontre que le gouvernement accepte d'être responsable des nominations comme ensemble plutôt que de chaque nomination individuelle. Le gouvernement délègue l'ensemble de sa responsabilité d'une frange des nominations à un organisme, mais il répond de cet organisme ainsi que des actions des sociétés d'État. C'est ainsi que la responsabilité ministérielle s'exerce dans ce cas précis. Cet exemple démontre d'une perception différente de la nécessaire responsabilité gouvernementale entre le Canada et la Grande-Bretagne.

Toutes ces pistes de réflexion devront être prises en compte pour tenter de comprendre à la fois le changement de perspective au Canada, perçue par la proposition de création d'une Commission des nominations publiques, et d'expliquer l'évolution des réformes de la prérogative de nomination. En attendant, il sera intéressant de voir si, maintenant qu'il est majoritaire, le gouvernement de Stephen Harper va remettre de l'avant la Commission des nominations publiques mise sur la glace il y a quelques années.

## Bibliographie

### Sources gouvernementales

#### *Canada*

- Canada. Bureau du Conseil Privé. 1999. *Guide pour les dirigeants d'organismes – Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*. Ottawa : Bureau du Conseil Privé.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2001. *Établissement de profils de responsabilisation pour les postes pourvus par décrets*. Ottawa : Travaux Publics et Services Gouvernementaux.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2001. *Créer des profils pour les dirigeants des sociétés d'État*. Ottawa : Travaux Publics et Services Gouvernementaux.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2002. *Réponse du gouvernement au quinzième rapport du Comité des comptes publics portant sur la régie des sociétés d'État*. Ottawa : Bureau du Conseil Privé.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2003. *Government response to recommendation number ten of the fifteenth report of the Standing Committee on Public Accounts – Practices for appointing senior officers to government organizations in other countries*. Ottawa : Bureau du Conseil Privé.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2003. *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*. Ottawa : Bureau du Conseil Privé.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2004. *Éthique, responsabilité, imputabilité : plan d'action pour la réforme démocratique*. Ottawa : Bureau du Conseil Privé.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 2007. *Guide sur la rédaction des descriptions de poste concernant les premiers dirigeants de sociétés d'État*. Ottawa : Travaux Publics et Services Gouvernementaux.
- Canada. Bureau du Premier ministre. 2004. *Communiqué de presse : Le président du Conseil du Trésor annonce un nouveau processus de nomination pour les dirigeants des sociétés d'État*. Ottawa, 15 mars 2004.

- Canada. Bureau du Premier ministre. 2006a *Communiqué de presse : Le Premier ministre nomme la première personne à la présidence de la Commission des nominations publiques*. Toronto, 21 avril 2006.
- Canada. Bureau du Premier ministre. 2006 b. *Communiqué de presse : Démantèlement de la Commission des nominations publiques*. Ottawa, 17 mai 2006.
- Canada. Bureau du Premier Ministre. 2007. *Pour un Gouvernement responsable – Guide du ministre et du secrétaire d’État*. Ottawa : Bureau du Premier Ministre.
- Canada. Bureau du Vérificateur général. 1997. *Rapport du Vérificateur général – Chapitre 25 : Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l’Immigration et du Statut de réfugié – Le traitement des revendications de statut de réfugié*. Ottawa : Chambre des communes.
- Canada. Bureau du Vérificateur général. 2000. *Rapport du Vérificateur général – Chapitre 18 : La régie des sociétés d’État*. Ottawa : Chambre des communes.
- Canada. Bureau du Vérificateur général. 2005. *Rapport Le Point du Vérificateur général – Chapitre 7 : La gouvernance des sociétés d’État*. Ottawa : Chambre des communes.
- Canada. Chambre des communes. Règlement de la Chambre des communes. 1989.
- Canada. Comité permanent de L’administration gouvernementale (a). *Procès-verbaux et témoignages*, Conformément aux articles 103 et 104 du Règlement, examen des nominations par décret. Fascicule 1, 2<sup>e</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 4 novembre 1986.
- Canada. Comité permanent de L’administration gouvernementale (b). *Procès-verbaux et témoignages*, Conformément aux articles 103 et 104 du Règlement, examen des nominations par décret. Fascicule 4, 2<sup>e</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 27 novembre 1986.
- Canada. Comité permanent des Affaires émanant des députés. *Procès-verbaux et témoignages*. Fascicule 10, 2<sup>e</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, 22 septembre 1987.
- Canada. Comité permanent des comptes publics. *Procès-verbaux et témoignages*, Étude : Chapitre 18 – La régie des sociétés d’État du Rapport de décembre 2000 du bureau du Vérificateur général du Canada. 15<sup>e</sup> rapport, 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 4 octobre 2001.

- Canada. Comité permanent des comptes publics. 2002. *Rapport 15 portant sur le Chapitre 18 – La régie des sociétés d’État du Rapport de décembre 2000 du bureau du vérificateur général du Canada*. Ottawa : Chambre des communes.
- Canada. Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. *Procès-verbaux et témoignages*, Étude de la nomination d’Alfonso Gagliano au poste d’ambassadeur au Danemark. 1<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 19 mars 2002.
- Canada. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. *Procès-verbaux et témoignages*, Nomination de Jennifer Stoddart. 2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 4 et 5 novembre 2003.
- Canada. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. 2004. *Rapport sur le Processus de nomination de M. Gordon Feeney au poste de président du Conseil d’administration de Poste Canada*. Ottawa : Chambre des communes.
- Canada. Comité permanent de la Procédure et des affaires de la Chambre. *Procès-verbaux et témoignages*, Réforme démocratique – Examen des nominations. 3<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 10 mars 2004.
- Canada. Comité permanent de l’environnement et du développement durable. *Procès-verbaux et témoignages*, Étude : certificat de nomination de Glen Murray. 1<sup>e</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, 7 mars 2005.
- Canada. Comité permanent des Opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. *Procès-verbaux et témoignages*, Étude : Certificat de nomination de Gwyn Morgan au poste de président de la Commission des nominations publiques. 1<sup>er</sup> rapport, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, 16 mai 2006.
- Canada. Commission royale d’enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. 2005. *Rétablir l’imputabilité : Recommandations*. Ottawa : Travaux Publics et Services Gouvernementaux.
- Canada. *Loi sur la gestion des finances publiques*. L.R.C. 1985, c. F-11.
- Canada. *Loi sur le Centre canadien de gestion*. L.C. 1991, c.16.
- Canada. *Loi électorale du Canada*. L.C. 2000, c.9.
- Canada. *Loi fédérale sur la responsabilité*. L.C. 2006, c.9.

- Canada. Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. *Communiqué de presse : La Ministre Sgro annonce une réforme du processus de nomination des commissaires de la Commission de l'Immigration et du Statut de réfugié*. Ottawa, 3 avril 2004.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. 1996. *Corporate governance in Crown Corporations and other Public Entreprises : Guidelines*. Ottawa : Crown Corporations and Privatization Sector, Department of Finance and Treasury Board.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2005. *Examen de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
- Canada. Secrétariat de la Commission des nominations publiques. Janvier 2007. *Processus de nomination par le Gouverneur en Conseil – Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Rapport au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*. Ottawa : Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

#### *Grande-Bretagne*

- Committee on Standards in Public Life. 1995. *First report of the Committee on Standards in Public Life – Standards in Public Life*. Londres : HMSO.
- Committee on Standards in Public Life. 1997. *Fourth report of the Committee on Standards in Public Life – Review of standards of conduct in executive NDPBs, NHS Trusts and local public spending bodies*. Londres : HMSO.
- Committee on Standards in Public Life. 2000. *Sixth report of the Committee on Standards in Public Life – Reinforcing standards : Review of the first report of the Committee on Standards in Public Life*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Committee on Standards in Public Life. 2003. *Getting the balance right – Implementing standards in public life*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Grande-Bretagne. 1998. *Government of Wales Act*. Londres.
- Grande-Bretagne. 1998. *Government of Scotland Act*. Londres.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 1997a. *The governance of public bodies : A progress report*. Londres : The Stationery Office Limited.

- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 1998 b. *Opening up Quangos – A Consultation Paper*.  
Londres : Office of Public Service.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 1998a. *Responses to the First Report from the Select Committee on Public Administration (Session 1997-1998) on Public Appointments*.  
Londres : Cabinet Office.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 1998 b. *Quangos : Opening up Public Appointments*.  
Londres : Cabinet office.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 2000. *Responses to the Sixth Report from the Select Committee on Public Administration (Session 1998-1999) on Quangos*. Londres :  
Cabinet Office.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 2004. *Responses Fourth Report of the Select Committee on Public Administration (Session 2003-2004) – Taming the Prerogative : Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*. Londres : Cabinet Office.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 2008. *Sixth special report of the Select Committee on Public Administration (Session 2007-2008) – Parlement and public appointments : Pre-appointment hearing by select committees : Government response to the Committee's Third Report of Session 2007-2008*. Londres : Cabinet Office.
- Grande-Bretagne. Cabinet Office. 2010. *Press Release : Appointments to the First Civil Service Commissioner and Commissioner for Public Appointments*. Londres, 11 juin 2010.
- Grande-Bretagne. Department of Justice. 2007. *The Governance of Britain – Constitutional renewal*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Grande-Bretagne. Department of Justice. 2008a. *The Governance of Britain Green Paper – Constitutional renewal*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Grande-Bretagne. Department of Justice. 2008 b. *The Governance of Britain : one year on*.  
Londres : The Stationery Office Limited.
- National Health Service. 2000. *The NHS plan. A plan for investment. A plan for reform*.  
Londres : The Stationery Office Limited.
- NHS Appointment Commission. Department of Health. 2003. *Governing the NHS – A guide for NHS boards*. Londres : The Stationery Office Limited.

- Office of the Commissioner for Public Appointments. 1996. *Code of Practice for Ministerial Appointments in Public Bodies*. Londres : The Stationery Office Limited
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 1997. *Second annual report (1996-1997)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 1998. *Third annual report (1997-1998)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 1999. *Fourth annual report (1998-1999)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2000a. *Fifth annual report (1999-2000)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2000b. *Public Appointments to NHS Trusts and Health Authorities – A report*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2001a. *Code of Practice for Ministerial Appointments in Public Bodies*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2001b. *Sixth annual report (2000-2001)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2002. *Seventh annual report (2001-2002)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2003a. *OCPA Review on working with Recruitment Consultants in the Public Appointment Process*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2003b. *Eight annual report (2002-2003)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2003c. *Code of Practice for Ministerial Appointments in Public Bodies*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2004. *Ninth annual report (2003-2004)*. Londres : The Stationery Office Limited.

- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2005a. *Making public appointments – a guide for recruitment consultants*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2005b. *Tenth annual report (2004-2005)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2005c. *Code of Practice for Ministerial Appointments in Public Bodies*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2006a. *Office of the Commissioner for Public Appointments – Involvement of Nominating Bodies*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2006b. *Eleventh annual report (2005-2006)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Office of the Commissioner for Public Appointments. 2007. *Twelfth annual report (2005-2006)*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Public Administration Select Committee. House of Commons. 1998. *First Report from the Select Committee on Public Administration (Session 1997-1998) on Public Appointments*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Public Administration Select Committee. House of Commons. 1999. *Sixth Report from the Select Committee on Public Administration (Session 1998-1999) on Quangos*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Public Administration Select Committee. House of Commons. 2000. *Second report of the Select Committee on Public Administration (Session 1999-2000)- Appointments to NHS Bodies : Report of the Commissioner for Public Appointments : Report, Proceedings of the Committee and the Minutes of Evidence*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Public Administration Select Committee. House of Commons. 2001. *Fifth report of the Select Committee on Public Administration (Session 1999-2000) - Mapping the Quango State*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Public Administration Select Committee. House of Commons. 2003. *Fourth report of the Select Committee on Public Administration (Session 2002-2003) – Government by*

*appointment : Opening up the Patronage State.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2004. *Fourth Report of the Select Committee on Public Administration (Session 2003-2004) – Taming the Prerogative : Strengthening Ministerial Accountability to Parliament.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2007a. *Third report of the Select Committee on Public Administration (Session 2006-2007) – Politics and Administration : Minister and Civil Servants.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2007b. *First special Report of the Select Committee on Public Administration (Session 2006-2007) – The governance of Britain.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2008a. *Third Special Report of the Select Committee on Public Administration (Session 2007-2008) – Parliament and public appointments : Pre-appointment hearing by select committees.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2008b. *Fourth report of the Select Committee on Public Administration (Session 2007-2008) – Work of the Committee in 2007.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2008c. *Seventh report of the Select Committee on Public Administration (Session 2007-2008) – Investigating the conduct of Minister.* Londres : The Stationery Office Limited.

Public Administration Select Committee. House of Commons. 2010. *Pre-appointment hearing for the dual post of First Civil Service Commissioner and Commissioner for Public Appointments - Fourth report of Session 2010-2011.* Londres : The Stationery Office Limited.

Standards and Privileges Select Committee. House of Commons. 2001. *The First Seven Reports – A review of Progress.* Londres : The Stationery Office Limited.

- Standards and Privileges Select Committee. House of Commons. 2003a. *First Special Report of the Standards and Privileges Select Committee (Session 2002-2003) – Standards of Conduct : Letters from the Committee on Standards in Public Life*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Standards and Privileges Select Committee. House of Commons. 2003b. *Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life - Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the permanent Civil Service*. Londres : The Stationery Office Limited.
- Standards and Privileges Select Committee. House of Commons. 2005. *Tenth report of the Committee on Standards in Public Life – Getting the balance right : Implementing standards of conduct in public life*. Londres : The Stationery Office Limited.

#### **Autres sources**

- Aucoin, Peter et Elizabeth Goodyear-Grant. 2002. « Designing a merit-based process for appointing boards of ABCs : Lessons from the Nova Scotia reform experience ». *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada* 45 (no3) : 301-327.
- Aucoin, Peter et Lori Turnbull. 2003. « The democratic deficit : Paul Martin and parliamentary reform ». *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada* 46 (no4) : 427-449.
- Averill, Nancy, Nicole Murphy et Susan Snider. 2004. *Governor-in-Council Appointments : Best Practices and Recommendations for Reform*. Ottawa : Forum des politiques publiques.
- Beauchemin, Malorie. 2010. « Crise Majeure à Droits et démocratie ». *La Presse* (Montréal), 27 janvier : A21.
- Beeby, Dean. 2009. « Plus d'un million pour une commission fantôme ». *Le Devoir* (Montréal), 4 mai : A3.
- Buzzetti, Hélène. 2010. « Droits et démocratie – La nomination de Latulippe à la tête du conseil ne fait pas l'unanimité ». *Le Devoir* (Montréal), 23 février : A3.

- Presse Canadienne. 2006. « Harper promet d’agir, mais garde ses distances ». *Le Droit* (Ottawa), 2 février : 2.
- Castonguay, Alec. 2006. « Rapport de la commission Gomery – Harper s’engage à faire le ménage ». *Le Devoir* (Montréal), 2 février : A2.
- De Grandpré, Hugo et William Leclerc. 2009. « Nomination d’un ancien haut placé du régime Aristide – Le ministère de l’Immigration savait ». *La Presse* (Montréal), 14 octobre : A4.
- Denton, Matthew. 2006. « The Impact of the Committee on Standards in Public Life on Delegated Governance : the Commissioner for Public Appointments ». *Parliamentary Affairs* 59 (no 3) : 491-507.
- Dicey, Albert Venn. 1902. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Londres : Elibron Classics.
- Flinders, Matthew. 2009. « The Politics of Patronage in the United Kingdom : Shrinking Reach and Diluted Permeation ». *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22 (no 4) : 547 — 570.
- Flinders, Matthew et Felicity Matthews. 2010. « Think again : Patronage, governance and the smarter state ». *Policy & Politics* 38 (no 4) : 639-659.
- Gaudreault, Patrice. 2010. « Gérard Latulippe nommé président de Droits et Démocratie – Le ministre Cannon fait appel à un “ami” ». *Le Droit* (Gatineau), 23 février : 5.
- Green, Ian. 1990. « Conflict of Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers ». *Revue canadienne de science politique* 23 (no 2) : 233-256.
- Hicks, Bruce M. 2010. « British and Canadian experience with the Royal Prerogative ». *Canadian Parliamentary Review* 33 (no 2) : 18-24.
- Hodgetts, J.E., W. McCloskey et al. 1975. *Histoire d’une institution – La Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*. Québec : Presses de l’Université Laval. 581 p.
- Houle, France. 2004. « Comment mettre fin au patronage à la Commission de l’Immigration et du statut de réfugié? » *Policy Options*, mai 2004 : 51-55.

- Houle, François et Mireille Paquet. 2009. « Les institutions et les idées — Les réformes parlementaires et l'avenir de la démocratie au Canada ». Dans Linda Cardinal et Dimitrios Karmis, dir. *Les politiques publiques au Canada — Pouvoir, conflits et idéologies*. Presses de l'Université Laval : Québec, 59-79.
- Kernaghan, Kenneth. 2008. « Politics, policy and public servants : political neutrality revisited ». *Administration publique du Canada* 19 (no 3) : 432-456.
- Lanoue, David J. 1991. « Debates that mattered : Voters' Reaction to the 1984 Canadian Leadership Debates ». *Revue canadienne de science politique* 24 (no 1) : 51-65.
- Larson, Peter et Bill Neville-Hession. Septembre 1998. *Protecting the Shareholder – A review of the Governance Structure of Canadian Crown Corporations*. Ottawa : Forum des politiques publiques.
- Lemieux, Vincent. 1977. *Le patronage politique – Une étude comparative*. Québec : Presses de l'Université Laval. 232 p.
- Lindblom, Charles. 1979. « Still muddling, not yet « through » ». *Public Administration Review* 39 (no 6) : 517-526.
- Malloy, Jonathan. 2004. « The executive and parliament in Canada ». *Legislative Studies* 10 (no 2) : 206-217.
- McMurdy, Deirdre. 2006. « The voice that sank Morgan ». *Calgary Herald* (Calgary), 20 mai : A19.
- McTavish, Duncan et Robert Pyper. 2007. « Monitoring the Public Appointment Process in the UK ». *Public Management Review* 9 (no 1) : 145-153.
- Meunier, Hugo. 2009. « Nomination controversée à l'immigration – Le nouveau commissaire a été chef de cabinet de l'ex-président haïtien Jean-Bertrand Aristide ». *La Presse* (Montréal), 10 mars : A12.
- North, Douglass C. 1990. « A Transaction Cost Theory of Politics ». *Journal of Theoretical Politics* 2 (no 4) : 355-367.
- O'Brien, Audry et Marc Bosc, dir. 2009. *La procédure et les usages de la Chambre des communes, 2<sup>e</sup> édition*. Montréal, Ottawa : Éditions Yvon Blais.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press. 280 p.

- Parti Conservateur du Canada. 2006. *Stand up for Canada - Conservative Party of Canada Election Platform*. 47 p.
- Pierson, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review* 94 (no 2) : 251-267.
- Pond, David. 2008a. « Legislative oversight of Political Patronage in Canada ». *Commonwealth & Comparative Politics* 46 (no3), 365-388.
- Pond, David. 2008 b. « Legislative control of Cabinet Appointments to the Public Service: A Canadian case-study in the political limits to Parliamentary reforms ». *Parliamentary Affairs* 61 (no1), 52-72.
- Rodrigue, Ian. 2006. « Le gouvernement minoritaire de Stephen Harper subira demain son baptême de feu aux Communes ». *Le Devoir* : Montréal, A3.
- Saint-Martin, Denis et Fred Thompson. 2006. *Public Ethics and Governance – Standard and Practices in Comparative Perspective*. Oxford : Elsevier JAI. 330 p.
- Saint-Martin, Denis. 1998. « The New-Managerialism and the Policy Consultants Influence in Government – An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France ». *Governance* 11 (no3) : 319-356.
- Savoie, Donald J. 1999a. *Governing from the Center - The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto : University of Toronto Press. 440 p.
- Savoie, Donald J. 1999b. « The Rise of Court Government in Canada ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 32 (no4) : 635-664.
- Shepsle, Kenneth A. et Michael Laver. 1990. « Coalition and Cabinet Government ». *American Political Science Review* 84 (no 3) : 873-890.
- Schikler, Eric. 2001. *Disjointed pluralism : Institutional innovation and the Development of U.S. Congress*. Princeton : Princeton University Press. 360 p.
- Simpson, Jeffrey. 1988. *Spoils of power: The politics of Patronage*. Toronto : Collins. 413 p.
- Smith, David E. 2007. *The People's House of Commons - Theories of Democracy in Contention*. Toronto, Buffalo, London : University of Toronto Press. 217 p.

- Stilborn, Jack. 1989. *Le favoritisme politique : Une tradition mise en question*. Ottawa, Canada : Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires.
- Stilborn, Jack. 2007. *La réforme parlementaire et la Chambre des communes*. Ottawa, Canada : Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires.
- Sunkin, Maurice et Sebastian Payne. 1999. *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*. Oxford : Oxford University Press. 368 p.
- Sutherland, Sharon. 1993. « The Canadian Federal Government - Patronage, unity, security, and purity ». Dans John W. Langford et Allan Tupper, dir. *Corruption, Character, and Conduct*. Toronto, Oxford, New York : Oxford University Press. 234 p.
- Thelen, Kathleen Ann. 2004. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge : Cambridge University Press. 333 p.
- Veilleux, Gérard. 1994. *Unfinished Business: A report on the Appointment Process to Boards of Directors of Crown Corporations*. Centre canadien de gestion, Ottawa. 41 p.

## **Annexe A – Liste des débats de comités parlementaires consultés**

Note : La liste ci-dessous respecte la nomenclature des documents officiels.

### *33<sup>ème</sup> législature – 1984-1988*

Comité permanent des Affaires indiennes

Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international

Comité permanent de L'administration gouvernementale

Comité permanent de L'agriculture

Comité permanent des Communications et de la culture

Comité permanent des Droits de la personne

Comité permanent de L'expansion industrielle régionale

Comité permanent de l'Environnement

Comité permanent des Finances et des affaires économiques

Comité permanent de la Justice

Comité permanent des Opérations gouvernementales

Comité permanent des Pêches et des Océans

Comité permanent de la Procédure et des Affaires de la Chambre

Comité permanent des Ressources naturelles

Comité permanent de la Santé

Comité permanent des Transports

### *34<sup>ème</sup> législature – 1988-1993*

Comité permanent des Affaires indiennes

Comité permanent des Affaires étrangères

Comité permanent des Consommateurs et des Sociétés et de L'administration gouvernementale

Comité permanent des Communications, de la Culture, de la Citoyenneté et du Multiculturalisme

Comité permanent de l'Environnement

Comité permanent des Finances et des affaires économiques

Comité permanent des Transports

Comité permanent des Opérations gouvernementales

Comité permanent des Ressources naturelle et des Pêches et Océans

Comité permanent de la Procédure et des Affaires de la Chambre

Comité permanent de la Santé

Comité permanent des Transports

*35<sup>ème</sup> législature – 1994-1997*

Comité permanent des Affaires autochtones et du Développement du Grand nord

Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international

Comité permanent de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire

Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration

Comité permanent des Comptes publics

Comité permanent de la Défense nationale et des Affaires des anciens combattants

Comité permanent du Développement des ressources humaines

Comité permanent des Droits de la personne et de la condition des personnes handicapées

Comité permanent de l'Environnement et du Développement durable

Comité permanent des Finances

Comité permanent de l'Industrie

Comité permanent de la Justice et des questions juridiques

Comité permanent des Opérations gouvernementales

Comité permanent des Opérations gouvernementales

Comité permanent du Patrimoine canadien

Comité permanent des Pêches et des océans

Comité permanent de la Procédure et des affaires de la Chambre

Comité permanent des Ressources naturelles

Comité permanent de la Santé

Comité permanent des Transports

*36<sup>ème</sup> législature – 1997-2000*

Comité permanent des Affaires autochtones et développement du Grand Nord

Comité permanent des Affaires étrangères et commerce international

Comité permanent de l'Agriculture et agroalimentaire

Comité permanent de la Citoyenneté et immigration

Comité permanent des Comptes publics

Comité permanent de la Défense nationale et anciens combattants

Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Comité permanent de l'Environnement et développement durable

Comité permanent des Finances

Comité permanent de l'Industrie  
Comité permanent de la Justice et droits de la personne  
Comité permanent du Patrimoine canadien  
Comité permanent des Pêches et Océans  
Comité permanent de la Procédure et affaires de la Chambre  
Comité permanent des Ressources naturelles et opérations gouvernementales  
Comité permanent de la Santé  
Comité permanent des Transports

*37<sup>ème</sup> législature – 2001-2004*

Comité permanent des Affaires autochtones, développement du Grand Nord et ressources naturelles  
Comité permanent des Affaires étrangères et commerce international  
Comité permanent de l'Agriculture et agroalimentaire  
Comité permanent de la Citoyenneté et immigration  
Comité permanent des Comptes publics  
Comité permanent de la Défense nationale et anciens combattants  
Comité permanent du Développement des ressources humaines, développement des compétences, développement social et condition des personnes handicapées  
Comité permanent de l'Environnement et développement durable  
Comité permanent des Finances  
Comité permanent de l'Industrie, sciences et technologie  
Comité permanent de la Justice, droits de la personne, sécurité publique et protection civile  
Comité permanent des Langues officielles  
Comité permanent de Liaison

Comité permanent des Opérations gouvernementales et prévisions budgétaires

Comité permanent du Patrimoine canadien

Comité permanent des Pêches et océans

Comité permanent de la Procédure et affaires de la Chambre

Comité permanent de la Santé

Comité permanent des Transports

*38<sup>ème</sup> législature – 2004-2005*

Comité permanent de l'Accès à l'information, protection des renseignements personnels et éthique

Comité permanent des Affaires autochtones et développement du Grand Nord

Comité permanent des Affaires étrangères et commerce international

Comité permanent de l'Agriculture et agroalimentaire

Comité permanent de la Citoyenneté et immigration

Comité permanent de la Condition féminine

Comité permanent des Comptes publics

Comité permanent de la Défense nationale et anciens combattants

Comité permanent du Développement des ressources humaines, développement des compétences, développement social et condition des personnes handicapées

Comité permanent de l'Environnement et développement durable

Comité permanent des Finances

Comité permanent de l'Industrie, ressources naturelles, sciences et technologie

Comité permanent de la Justice, droits de la personne, sécurité publique et protection civile

Comité permanent des Langues officielles

Comité permanent de Liaison

Comité permanent des Opérations gouvernementales et prévisions budgétaires

Comité permanent du Patrimoine canadien

Comité permanent des Pêches et océans

Comité permanent de la Procédure et affaires de la Chambre

Comité permanent de la Santé

Comité permanent des Transports

*39<sup>ème</sup> législature – 2006-2008*

Comité permanent de l'Accès à l'information, protection des renseignements personnels et éthique

Comité permanent des Affaires autochtones et développement du Grand Nord

Comité permanent des Affaires étrangères et développement international

Comité permanent de l'Agriculture et agroalimentaire

Comité permanent des Anciens combattants

Comité permanent de la Citoyenneté et immigration

Comité permanent du Commerce international

Comité permanent des Comptes publics

Comité permanent de la Condition féminine

Comité permanent de la Défense nationale

Comité permanent de l'Environnement et développement durable

Comité permanent des Finances

Comité permanent de l'Industrie, sciences et technologie

Comité permanent de la Justice et des droits de la personne

Comité permanent des Langues officielles

Comité permanent de Liaison

Comité permanent des Opérations gouvernementales et prévisions budgétaires

Comité permanent du Patrimoine canadien

Comité permanent des Pêches et océans

Comité permanent de la Procédure et affaires de la Chambre

Comité permanent des Ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Comité permanent des Ressources naturelles

Comité permanent de la Santé

Comité permanent de la Sécurité publique et nationale

Comité permanent des Transports, de l'infrastructure et des collectivités