

2009



Le Point

Rapport de la
vérificatrice générale du Canada
à la Chambre des communes

Chapitre 2

Le processus de nomination par le gouverneur
en conseil



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport Le Point de 2009 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres, une annexe et cinq chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009
N° de catalogue FA1-2009/1-2F
ISBN 978-1-100-90819-9

Chapitre

2

Le processus de nomination
par le gouverneur en conseil

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Qu'est-ce qu'une nomination par le gouverneur en conseil?	5
Le processus de nomination	5
Nos constatations dans les rapports précédents	7
Faits nouveaux concernant le processus de nomination	8
Objet de la vérification	9
Observations	10
Nominations au sein des sociétés d'État	10
De nombreux mandats sont expirés et la dotation des postes vacants accuse du retard	12
Il faut préciser le niveau de participation des conseils d'administration à la recherche et à la sélection d'administrateurs et de premiers dirigeants	15
Le recrutement et la sélection des présidents et des premiers dirigeants sont plus transparents	16
L'orientation et la formation sont satisfaisantes	17
La communication des décisions portant sur les nominations et les renouvellements de mandat est insuffisante	18
Les nominations dans les petites entités fédérales	21
La dotation des postes vacants accuse d'importants retards	22
Les processus de recherche et de sélection varient pour les petites entités	23
L'orientation et la formation sont satisfaisantes	24
Le rendement n'est pas systématiquement pris en compte au moment de renouveler les mandats	26
La communication des décisions portant sur les nominations et les renouvellements de mandat est insuffisante	26
Les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	28
Un processus bien structuré est en place pour la recommandation des commissaires au gouvernement	30
Le nombre de commissaires est nettement insuffisant et le taux de roulement est élevé	32
Les postes vacants à la Commission ont grandement contribué au nombre élevé de cas non réglés	35
Les commissaires et la Commission sont informés des décisions de nomination tard dans le processus	37
Une formation poussée est donnée aux commissaires	38
Conclusion et recommandations	39
À propos de la vérification	43
Annexes	
A. Tableau des recommandations	47
B. Sociétés d'État et entités incluses dans notre vérification	49



Le processus de nomination par le gouverneur en conseil

Points saillants

Objet

Les nominations par le gouverneur en conseil (GC) sont des nominations faites sur la recommandation du ministre responsable et approuvées par le gouverneur général en conseil — le Cabinet et le gouverneur général agissant en une capacité juridique. Les nominations par le GC concernent des postes dans une multitude d'organisations fédérales — sociétés d'État, organismes, conseils, tribunaux, commissions, conseils subventionnaires et établissements publics. Les personnes nommées comprennent les premiers dirigeants, les présidents et les administrateurs de conseil d'administration, les chefs d'organisme et les membres de divers tribunaux, conseils et commissions. La supervision du processus de nomination par le GC constitue une fonction essentielle du Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux du Bureau du Conseil privé. Le Secrétariat élabore et administre des politiques et des services liés aux nominations par le gouverneur en conseil au nom du Cabinet du premier ministre.

Notre vérification avait pour objet d'examiner le processus fédéral de nomination par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'État et les petites entités fédérales ainsi qu'à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Nous avons examiné l'étendue des progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre des recommandations concernant le processus de nomination contenues dans nos rapports de 2000 et de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État. Dans le cas des petites entités, nous avons examiné les questions relatives aux nominations soulevées lors de notre vérification de 2003 sur le Commissariat à la protection de la vie privée et de notre vérification de 2006 sur le Bureau de l'Enquêteur correctionnel. Nous avons aussi fait le suivi d'une recommandation connexe de notre vérification de 1997 sur la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada voulant que le gouvernement améliore ses pratiques en matière de nomination des commissaires. Nous n'avons pas vérifié les décisions de nomination prises par le GC ni les rôles joués par les ministres, les cabinets des ministres ou le Cabinet du premier ministre.

Des représentants du Bureau du Conseil privé ont exprimé l'opinion que certains éléments de notre rapport de vérification dépassent les

limites du mandat du vérificateur général et portent atteinte au pouvoir discrétionnaire des ministres et du gouverneur en conseil. Nous considérons que les constatations présentées dans notre rapport s'inscrivent pleinement dans le cadre du mandat du vérificateur général. La vérification portait essentiellement sur les aspects pratiques du processus de nomination et le chapitre présente des possibilités d'amélioration.

Pertinence

Les personnes nommées par le gouverneur en conseil occupent des postes supérieurs au sein des sociétés d'État et des organismes, des conseils, des tribunaux, des commissions, des conseils subventionnaires et des établissements publics fédéraux. Quelle que soit leur taille, ces organismes réalisent des activités qui peuvent avoir des répercussions considérables sur la santé, la sécurité et la qualité de vie des Canadiens. Il importe donc que les personnes nommées soient qualifiées, que les nominations soient faites en temps opportun et que les candidatures soient étudiées selon un processus de sélection ouvert, transparent et axé sur les compétences. Les lacunes ou les retards liés à la nomination de ces représentants pourraient avoir de graves conséquences pour la gouvernance des organismes et pour les Canadiens. Des problèmes de nomination pourraient aussi dissuader des personnes qualifiées d'accepter des postes ou le renouvellement de leur mandat.

Constatations

- Dans l'ensemble, nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés à l'égard de nos recommandations de 2000 et de 2005 visant à améliorer le processus de nomination des sociétés d'État. Certaines mesures du Cadre de gouvernance des sociétés d'État annoncées en 2005 répondaient à des préoccupations que nous avons exprimées et ont été mises en œuvre. Ainsi, le Bureau du Conseil privé a créé un site Web où il affiche les postes vacants devant être pourvus par le GC. En revanche, les progrès réalisés sont décevants pour ce qui est du délai de nomination dans les sociétés d'État. On constate encore que de nombreuses personnes nommées exercent leurs fonctions alors que leur mandat est expiré et on observe toujours que les postes vacants tardent à être dotés. En outre, les nominations dans les petites entités et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada accusent d'importants retards. De tels retards peuvent nuire à la capacité de ces organismes de fonctionner efficacement.
- Ni l'information concernant le processus de nomination ni les résultats du processus ne sont communiqués adéquatement aux entités et aux personnes visées. Il y a lieu de clarifier le niveau de participation au processus de nomination qui est attendu des sociétés

d'État et des petites entités. Le gouvernement n'a pas déterminé ce qui constitue un délai raisonnable pour le préavis qu'il faut donner lors des nominations et des renouvellements de mandat des personnes nommées à temps plein (premiers dirigeants de société d'État, chefs de petite entité et membres de tribunal). Les personnes nommées et les entités éprouvent beaucoup d'insatisfaction en raison du manque de communication entre le Bureau du Conseil privé, les cabinets des ministres, les personnes nommées, les entités et les candidats. Ainsi, le gouvernement ne prévient pas toujours à l'avance les entités de la date où il annoncera les nominations, ni même de la date d'entrée en fonction du nouveau titulaire. Une telle situation ne contribue pas à une gestion efficiente des nouvelles nominations, y compris l'orientation des personnes nouvellement nommées et leur participation aux travaux de l'organisation.

- À la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, les taux de roulement et de vacance pour les postes dotés par le GC ont augmenté par rapport à 1997, année où nous avons pour la première fois fait état de sérieuses difficultés à ce chapitre. Cette situation est en grande partie responsable de l'augmentation du retard dans les décisions et du nombre exceptionnellement élevé de revendications du statut de réfugié et d'appels de l'immigration non traités. Il en résulte de l'incertitude chez les demandeurs et une hausse des coûts des programmes sociaux.
- L'orientation et la formation des personnes nouvellement nommées sont satisfaisantes dans les sociétés d'État, dans les petites entités et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Il s'agit d'une amélioration par rapport aux constatations faites lors des vérifications précédentes.

Réaction du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé a déclaré qu'il continuerait d'appuyer le gouvernement dans l'administration de ses politiques visant les nominations et de fournir une orientation aux sous-ministres, aux sociétés d'État, aux petites entités fédérales et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada relativement aux rôles et aux responsabilités des intervenants visés par le processus de nomination. Les réponses détaillées du Bureau sont présentées à la suite des recommandations à la fin du chapitre.

Introduction

Qu'est-ce qu'une nomination par le gouverneur en conseil?

2.1 Les nominations par le gouverneur en conseil (GC) sont des nominations faites sur la recommandation du ministre responsable et approuvées par le gouverneur général en conseil — le Cabinet et le gouverneur général agissant en une capacité juridique. Par le truchement de ce processus, le gouvernement nomme des personnes à des postes au sein de sociétés d'État et d'une multitude d'entités fédérales : organismes, conseils, commissions et tribunaux, y compris la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Les personnes ainsi nommées comprennent les chefs et les membres de petites entités fédérales, de même que les premiers dirigeants, les présidents de conseil d'administration et les administrateurs de sociétés d'État. Ces titulaires assument des responsabilités variées, allant de la prise de décisions de nature quasi judiciaire et de la présentation de recommandations touchant le développement socioéconomique, à la gestion de sociétés diversifiées, de grande taille. On compte environ 400 personnes nommées à temps plein et 1 000 personnes nommées à temps partiel par le GC dans les 43 sociétés d'État et les 52 petites entités que nous avons examinées ainsi qu'au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

Le processus de nomination

2.2 Le processus de nomination par le GC comprend la détermination des postes pour lesquels le mandat du titulaire arrive à expiration, l'établissement des critères de sélection, l'évaluation des compétences des différents candidats et la recommandation d'un candidat. La supervision du processus de nomination par le GC constitue une fonction essentielle du Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux du Bureau du Conseil privé. Le Secrétariat établit et administre, au nom du Cabinet du premier ministre, des politiques et des services qui favorisent la nomination de personnes ayant des compétences de haut niveau. Le Secrétariat repère les postes vacants et les mandats venant à échéance et fait part de cette information aux ministères. Il publie le *Guide des nominations par le gouverneur en conseil*, qui renferme des renseignements sur les modalités relatives aux nominations par le GC ainsi que la liste des personnes nommées par entité. Le Secrétariat fournit également au GC des avis sur la rémunération et les conditions d'emploi s'appliquant à toutes les nominations, et il communique ces renseignements, y compris le salaire, aux personnes recommandées pour une nomination à temps plein par le GC.

2.3 Pour ce qui est des nominations à des postes clés — président de conseil d'administration, premier dirigeant et chef d'organisme — le rôle du Bureau du Conseil privé comprend aussi l'examen et la recommandation des critères de sélection et des stratégies de recrutement. Pour ces postes, le Bureau gère le processus de sélection au nom du Cabinet du premier ministre, dont la réception des demandes, la sélection des candidats, la réalisation des entrevues et la vérification des références.

2.4 De nombreuses parties intéressées, autres que les candidats et les titulaires eux-mêmes, peuvent aussi prendre part à certaines étapes du processus (voir la pièce 2.1).

Pièce 2.1 Rôle des intervenants autres que le Bureau du Conseil privé dans le processus de nomination

Bureau	Rôle
Entité (société d'État, petite entité ou Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada)	<ul style="list-style-type: none"> • Détermine les postes pour lesquels le mandat expire prochainement • Participe à l'établissement de critères de sélection • Dans certains cas, soumet les noms de candidats à la nomination • Dans certains cas, participe à l'évaluation des compétences des candidats
Ministère du portefeuille (ministère qui relève du même ministre que l'entité)	<ul style="list-style-type: none"> • Peut déterminer les postes pour lesquels le mandat expire prochainement et appuyer le cabinet du ministre pour ce qui est des processus de nomination • Prépare la documentation qui sera envoyée au Bureau du Conseil privé pour être soumise au gouverneur en conseil, y compris l'information concernant le candidat, une recommandation signée par le ministre compétent et une ébauche de décret
Cabinet du ministre du portefeuille (le personnel du ministre)	<ul style="list-style-type: none"> • Peut déterminer les postes pour lesquels le mandat expire prochainement • Peut participer au processus de sélection, y compris l'évaluation des compétences des candidats • Collabore avec le Cabinet du premier ministre à l'élaboration de recommandations pour les nominations par le gouverneur en conseil • Effectue des vérifications des références
Ministre du portefeuille	<ul style="list-style-type: none"> • Fait des recommandations pour les nominations et les renouvellements de mandat • Annonce les nominations
Cabinet du premier ministre	<ul style="list-style-type: none"> • Effectue des vérifications des références pour s'assurer que les candidats ont la confiance du gouvernement • Peut participer au processus de sélection, y compris l'évaluation des compétences des candidats
Premier ministre	<ul style="list-style-type: none"> • Peut recommander des personnes pour nomination ou renouvellement de mandat pour des postes clés • Autorise les recommandations à être soumises au Cabinet.
Cabinet	<ul style="list-style-type: none"> • Étudie les recommandations pour les nominations. Si le Cabinet appuie les recommandations, celles-ci sont soumises au gouverneur général.
Gouverneur général	<ul style="list-style-type: none"> • Approuve officiellement le décret (l'instrument légal par lequel une nomination prend effet)

2.5 Comme il est indiqué dans le document *Pour un gouvernement responsable, Guide du ministre et du ministre d'État* (2008), les nominations par le GC sont recommandées par le ministre responsable et doivent être approuvées par le premier ministre avant d'être soumises au gouverneur en conseil. Le pouvoir de nomination du gouverneur en conseil lui est conféré par la loi et il prend officiellement effet par un décret. Selon le Bureau du Conseil privé, il est important que les personnes nommées aient la confiance du gouvernement en place. Un nouveau gouvernement pourrait vouloir prendre un certain temps pour déterminer l'orientation et l'approche souhaitées pour les organismes gouvernementaux, ce qui aurait pour effet de ralentir le processus de nomination.

Nos constatations dans les rapports précédents

2.6 Nos rapports de vérification de 2000 et de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État abordaient les délais de nomination et l'étalement des nominations, la participation du conseil d'administration au processus de recherche de candidats ainsi que le besoin de dresser des profils des administrateurs du conseil afin de définir les qualités et les caractéristiques requises. Ces vérifications faisaient également état de l'importance de donner une orientation et une formation appropriées aux personnes nommées par le GC. Le gouvernement a indiqué vouloir régler ces questions.

2.7 Lors de notre vérification de 2003 visant le Commissariat à la protection de la vie privée, nous avons cerné des risques importants pour ce qui est de la gouvernance et de l'administration des petites entités fédérales. Entre autres, nous avons observé que l'ancien commissaire n'avait reçu que peu d'orientation et de formation, voire aucune, sur la culture de la fonction publique, à part deux livrets d'information. En outre, dans le cadre de notre vérification de 2006 au Bureau de l'enquêteur correctionnel, nous avons constaté que l'ancien enquêteur correctionnel n'avait jamais reçu de conseils au sujet de ses responsabilités ni des attentes du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor, ou encore du ministre ou du ministère du portefeuille, et que son mandat avait été renouvelé plusieurs fois sans qu'on procède à un examen officiel de son rendement.

2.8 Lors de notre vérification de 1997 à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, nous nous étions penchés sur le processus de nomination des commissaires de la Section de la protection des réfugiés. Nous avons fait part de sérieuses préoccupations relativement au fort taux de roulement des commissaires et au retard mis à nommer des remplaçants, situation qui avait donné

lieu à un grand nombre de postes vacants. Dans notre rapport de suivi de 2001, nous avons signalé une baisse marquée du taux de roulement des commissaires et du nombre de postes vacants, mais nous nous disions toujours préoccupés par le fait que la Commission puisse ne pas disposer de l'effectif nécessaire pour faire face au nombre croissant de revendications du statut de réfugié non encore traitées. Nous avons recommandé que le gouvernement améliore ses pratiques de nomination des commissaires afin de régler la question des retards.

Faits nouveaux concernant le processus de nomination

2.9 L'adoption, en 2006, de la *Loi sur la responsabilité fédérale*, qui prévoyait la création de la Commission des nominations publiques, constitue une étape marquante dans l'évolution du processus de nomination par le GC. En effet, la *Loi* indique que la Commission doit « superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection des candidats à des nominations et renouvellements de mandat par le gouverneur en conseil [...] et veiller à ce que les processus de sélection fassent l'objet d'une vaste publicité et soient menés de manière équitable, ouverte et transparente, et à ce que la sélection des candidats soit fondée sur le mérite ». Le gouvernement avait initialement prévu établir un code de pratiques pour régir le processus de nomination au début de l'automne 2006. En mai 2006, il a annoncé la nomination du nouveau président et nommé trois autres membres de la Commission. Ce même mois, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a étudié la nomination du président, mais ne l'a pas approuvée. Les trois personnes nommées ont alors démissionné de la Commission.

2.10 Le Secrétariat de la Commission des nominations publiques a été créé au sein du portefeuille du premier ministre afin d'appuyer la Commission. Son rôle consiste à fournir des avis et du soutien pour la mise sur pied de la Commission et, une fois cette dernière établie, à lui procurer un soutien stratégique et opérationnel. Le Secrétariat a été invité à revoir le processus de nomination à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada; il a présenté son rapport à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en janvier 2007. Au cours de la période d'avril à novembre 2007, le Secrétariat n'avait pas de personnel. Deux personnes y ont été affectées en novembre 2007; elles sont chargées de rédiger le code de pratiques de la Commission.

2.11 De nombreuses autres administrations comptent des organismes chargés des nominations publiques qui sont dotés de codes de pratiques, de principes directeurs ou de lignes directrices régissant leur processus

de nomination. Au Royaume-Uni, le code des pratiques du bureau du commissaire aux nominations publiques établit le cadre du processus des nominations publiques. Ce code clair et concis guide les ministères dans les différentes étapes à suivre pour que le processus de nomination soit équitable, ouvert et transparent. En Colombie-Britannique, le Board Resourcing and Development Office applique des lignes directrices en matière de nomination qui décrivent le processus détaillé de nomination des administrateurs dans les organismes du secteur public. Ce bureau reconnaît que même si la sélection de candidats appropriés constitue une prérogative du gouvernement, le processus de nomination doit faire appel à la collaboration active du gouvernement et de l'organisme pour ce qui est du recrutement et de l'évaluation des candidats. En Ontario, le gouvernement s'est engagé, par l'intermédiaire de son Secrétariat des nominations et grâce à l'application des principes régissant le processus de nomination, à adopter un système de dotation plus ouvert et transparent pour les postes des 630 organismes de la province.

Objet de la vérification

2.12 La vérification avait pour objet de déterminer si le gouvernement avait mis en œuvre nos recommandations de vérifications précédentes portant sur le processus de nomination par le GC dans les sociétés d'État, dans les petites entités et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Nous avons examiné les nominations et les renouvellements de mandat des chefs d'organisme, des premiers dirigeants, des présidents de conseil d'administration, des administrateurs, des membres de tribunal et d'autres types de membres. Nous avons aussi vérifié si des systèmes et des procédures de gestion appropriés étaient en place pour appuyer ces nominations. Nous avons évalué la mesure dans laquelle les processus de nomination et de renouvellement de mandat se déroulaient en temps opportun et de façon transparente et étaient axés sur les compétences, ainsi que la mesure dans laquelle les personnes nommées recevaient une orientation et une formation adéquates. Nous avons examiné le soutien donné par le Bureau du Conseil privé, les ministères et les entités elles-mêmes dans le cadre du processus de nomination. En ce qui a trait aux nominations, la loi confère au gouverneur en conseil un vaste champ de responsabilité et un grand pouvoir discrétionnaire. Nous n'avons par conséquent pas examiné les décisions prises par le gouverneur en conseil ni les rôles joués par les ministres, les cabinets des ministres ou le Cabinet du premier ministre.

2.13 Aux fins de la vérification, nous avons examiné les dossiers de nominations faites au cours de la période du 1^{er} janvier 2006 au

31 mars 2008. Pour l'analyse des postes vacants et des mandats expirés, nous avons toutefois tenu compte des données jusqu'en date du 20 septembre 2008. Les renseignements obtenus des sociétés d'État et des entités ont été recueillis au moyen d'un instrument de collecte d'information détaillée; ces renseignements ont été validés par les premiers dirigeants de société d'État et les chefs d'organisme. Cet instrument est appelé un questionnaire détaillé dans le présent chapitre.

2.14 Des représentants du Bureau du Conseil privé ont exprimé l'opinion que certains éléments de notre rapport de vérification dépassent les limites du mandat du vérificateur général et portent atteinte au pouvoir discrétionnaire des ministres et du gouverneur en conseil. Nous considérons que les constatations présentées dans notre rapport s'inscrivent pleinement dans le cadre du mandat du vérificateur général. La vérification portait essentiellement sur les aspects pratiques du processus de nomination et le chapitre présente des possibilités d'amélioration. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations

2.15 Il est indispensable que les personnes nommées par le gouverneur en conseil (GC) soient compétentes; que les nominations soient faites en temps opportun; que le processus de sélection soit ouvert, transparent et axé sur les compétences; et que les personnes nommées reçoivent une orientation et une formation adéquates. Il importe aussi que l'on communique comme il convient avec les titulaires, les candidats et les organismes, et qu'on les avise des décisions concernant les nominations et les renouvellements de mandat, de sorte que les personnes concernées puissent prendre des dispositions sur les plans personnel et professionnel et que les organismes visés puissent organiser leurs priorités.

Nominations au sein des sociétés d'État

2.16 Les sociétés d'État sont des entités juridiques distinctes, créées chacune en vertu d'une loi fédérale, qui appartiennent entièrement au gouvernement. Elles exécutent d'importants programmes publics et exercent leurs activités dans de nombreux secteurs de l'économie canadienne. Nous avons inclus 43 sociétés d'État fédérales dans notre vérification. Ces sociétés emploient environ 90 000 personnes et gèrent des actifs d'une valeur de plus de 185 milliards de dollars, ce qui ne comprend pas les actifs de la Banque du Canada, de l'Office

d'investissement du régime de pensions du Canada ni de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

2.17 Les lois qui régissent les sociétés d'État énoncent des exigences différentes quant au nombre et aux types de nominations par le GC. Tous les présidents de conseil et les administrateurs de société d'État et la plupart des premiers dirigeants sont nommés par le GC. Le premier dirigeant gère les activités quotidiennes d'une société d'État. Le président du conseil et le conseil d'administration supervisent, quant à eux, la gestion et les activités de la société. La nomination en temps opportun d'un premier dirigeant, d'un président et d'administrateurs qualifiés s'avère donc un élément crucial de la gouvernance d'une société d'État, soit de la direction, de la surveillance et de la gestion de cette société.

2.18 En 2004, le président du Conseil du Trésor a annoncé un nouveau processus de nomination « fondé sur le mérite » pour les sociétés d'État. Ce nouveau processus prévoyait plusieurs changements, dont une plus grande participation des membres du conseil d'administration à la sélection des nouveaux administrateurs et des premiers dirigeants.

2.19 Dans notre rapport de février 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État, nous avons recommandé que le gouvernement adopte ce nouveau processus de nomination et veille tout particulièrement à ce que les nominations soient faites en temps opportun et soient étalées dans le temps. Le gouvernement a répondu qu'il étudiait bon nombre des questions soulevées dans notre rapport dans le cadre de l'examen qu'il réalisait de la gouvernance des sociétés d'État, lequel permettrait de donner suite à nos recommandations. En 2005, après le dépôt de notre rapport de vérification, le président du Conseil du Trésor a publié un rapport intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada : Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens* (Cadre de gouvernance de 2005), qui prévoyait l'application de mesures précises pour assurer un processus de nomination fondé sur le mérite, professionnel et transparent.

2.20 La présente vérification ciblait le Bureau du Conseil privé dont le rôle consiste notamment à superviser le processus de nomination par le GC et à administrer les politiques et les services relatifs aux nominations. Le gouvernement a mis en œuvre, ou partiellement mis en œuvre, certaines des mesures contenues dans le Cadre de gouvernance de 2005 qui visaient les nominations. Par contre, d'autres mesures, en particulier celles ayant trait au processus de nomination des premiers dirigeants et des administrateurs, n'ont pas été appliquées.

De nombreux mandats sont expirés et la dotation des postes vacants accuse du retard

2.21 Dans notre rapport de vérification de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État, nous avons fait observer que les administrateurs n'étaient pas nommés en temps opportun et que la période durant laquelle ils continuaient de s'acquitter de leurs fonctions après la fin de leur mandat était plus longue qu'au moment où nous avons abordé cette question en 2000. La loi autorise les administrateurs de la plupart des sociétés d'État à demeurer en poste après l'expiration de leur mandat, jusqu'à ce qu'un successeur soit nommé. Toutefois, nous ne croyons pas souhaitable de laisser pour de longues périodes les administrateurs et les sociétés concernés dans l'incertitude quant à leur présence au sein des conseils d'administration. L'incertitude ainsi créée ne permet pas de planifier les transitions de manière efficace. On ne tient pas compte non plus du fait que les administrateurs doivent consacrer beaucoup de temps et d'efforts à l'accomplissement de leurs tâches, notamment à l'examen des documents pour les réunions du conseil d'administration et des comités, sans savoir s'ils seront encore en poste au moment de la réunion.

2.22 Pour calculer le nombre de postes vacants, nous avons inclus tous ceux qui figurent dans le *Guide des nominations par le gouverneur en conseil* produit par le Bureau du Conseil privé et mis à jour à l'aide de la base de données des décrets de son site Web. Selon les représentants du Bureau du Conseil privé, il faut faire une distinction entre le calcul du nombre de postes vacants fondé sur le nombre maximal de postes prévus par la loi et celui fondé sur le nombre de postes que le gouvernement a l'intention de doter. Quatre des 41 sociétés d'État estiment que, du point de vue de l'efficacité opérationnelle, le nombre idéal d'administrateurs est inférieur au nombre maximal de postes prévu dans leurs lois habilitantes respectives. Les représentants du Bureau du Conseil privé ont exprimé leur intention de fixer le nombre optimal de personnes nommées dans chaque société d'État. Cependant, ils ne l'ont pas encore fait. Dans l'intervalle, nous avons décidé d'utiliser la méthode proposée dans le *Guide des nominations par le gouverneur en conseil*, selon laquelle le nombre de postes vacants est calculé d'après le nombre maximal de postes.

2.23 Pour la présente vérification, nous nous attendions à ce que les décisions relatives aux nominations ou aux renouvellements de mandat soient prises en temps opportun, c'est-à-dire avant ou à l'expiration du mandat, et à ce que les postes vacants soient dotés dans un délai raisonnable.

2.24 Nous avons constaté que la lenteur des nominations pose toujours problème. Nous avons examiné les périodes où des postes étaient vacants pendant la durée de notre vérification ainsi que le nombre de postes vacants au 20 septembre 2008.

2.25 Au cours de la période de vérification, le mandat de 175 des 430 administrateurs nommés dans les 43 sociétés d'État (41 p. 100) a expiré et les titulaires n'ont pas été remplacés ni renommés à l'expiration du mandat. De ce nombre, 125 personnes, soit 29 p. 100, n'ont pas été remplacées ou renommées pendant 90 jours ou plus. Il s'est écoulé en moyenne 346 jours entre l'expiration du mandat et le début d'un nouveau mandat, que le mandat de l'administrateur ait été reconduit ou que l'on ait nommé une nouvelle personne. Le délai médian était de 211 jours.

2.26 En date du 20 septembre 2008, 30 des 430 postes d'administrateur (7 p. 100) des 43 sociétés d'État étaient vacants. En soi, ce chiffre n'est pas nécessairement préoccupant. Toutefois, le mandat de 65 des 400 personnes nommées (16 p. 100) était expiré et les nouvelles nominations ou les renouvellements de mandat n'avaient pas été effectués en temps opportun. En moyenne, la période écoulée depuis l'expiration de ces mandats était de 373 jours, la période médiane étant de 146 jours.

2.27 En date du 20 septembre 2008, le mandat de 16 p. 100 des administrateurs des 15 plus grandes sociétés d'État examinées lors de notre vérification de 2005 était expiré, comparativement à 36 p. 100 en septembre 2004. Cependant, la période moyenne écoulée depuis l'expiration des mandats était passée de 235 jours à 259 jours dans ces 15 sociétés (la période médiane était de 133 jours).

2.28 La situation pour ce qui est des postes de premier dirigeant et de président était meilleure que celle concernant les postes d'administrateur. En date du 20 septembre 2008, 40 des 43 sociétés d'État avaient un premier dirigeant permanent. Trois postes permanents de premier dirigeant étaient vacants depuis 590 jours en moyenne. Aucun poste de président n'était vacant dans les 43 sociétés; par contre, nous avons observé que, dans certains cas, il s'était écoulé beaucoup de temps avant la nomination des titulaires actuels. Par exemple, la Société des ponts fédéraux est demeurée sans premier dirigeant permanent pendant presque un an et Ridley Terminals Inc. est demeuré sans président pendant 18 mois.

2.29 Reconnaissant que le nombre de mandats expirés était élevé et que les postes vacants tardaient à être dotés, le Bureau du Conseil privé a envoyé, en mars 2007, une lettre aux sous-ministres pour les

encourager à régler sans délai tout arriéré de nominations au sein de leurs portefeuilles respectifs. Une lettre semblable a été envoyée aux ministres titulaires du portefeuille chargés de recommander les nominations. Le Bureau du Conseil privé nous a aussi indiqué qu'il avait convié le personnel des ministères à un atelier en mars 2007 afin de discuter de la gestion des postes vacants.

2.30 Bien que la situation se soit améliorée depuis notre vérification de 2005, le fait que 22 p. 100 des postes de membre du conseil d'administration dans les sociétés d'État sont soit vacants soit occupés par des titulaires dont les mandats sont expirés révèle un problème persistant. Un certain nombre d'administrateurs (ce qu'on appelle le quorum) doivent siéger au conseil pour que la prise de décision soit valide. Or, le fait qu'un grand nombre de postes soient vacants peut avoir des conséquences sur la prise de décision et causer des problèmes de gestion et de gouvernance au sein de la société. Au cours de nos examens spéciaux de sociétés d'État, nous avons relevé des cas où le processus de nomination, en raison de sa lenteur, avait eu des répercussions négatives sur la gouvernance des sociétés en question. Ainsi, nous avons noté dans notre rapport d'examen spécial de mars 2008 sur le Centre de recherches pour le développement international que la composition du conseil d'administration contrevenait à la loi constitutive du Centre. Pendant presque un an, le conseil d'administration de la société ne comptait pas une majorité de membres canadiens, contrairement à ce que prescrit sa loi constitutive, parce que le gouvernement tardait à doter les postes vacants.

2.31 Les nominations des membres du conseil d'administration doivent être faites en temps opportun, mais il importe aussi que les membres ne soient pas tous remplacés en même temps. Les meilleures pratiques montrent qu'il est préférable d'avoir au sein du conseil une combinaison d'administrateurs chevronnés et de nouveaux administrateurs. Le remplacement d'un grand nombre de membres peut se traduire par une perte de stabilité et de continuité. Nous nous attendions à ce que les nominations et les renouvellements de mandat aient été adéquatement étalés dans le temps. Or, nous avons constaté que dans plusieurs sociétés, plus de la moitié des mandats d'administrateurs étaient expirés ou devaient expirer au cours de la même année. Dans six sociétés d'État, plus de la moitié des mandats d'administrateur expiraient en 2008, alors que dans deux sociétés, la plupart des mandats d'administrateur expireront en 2010 et que dans deux autres sociétés, ils expireront pour la plupart en 2012. Certaines nominations ont eu lieu avant la période de notre vérification; cependant, pour les nominations effectuées au cours de cette période,

nous avons noté que l'étalement dans le temps demeure une question problématique. Le Bureau du Conseil privé a indiqué qu'il essayait de faire en sorte que les nominations soient échelonnées. Nous avons effectivement observé que, pour certaines sociétés, des mandats plus courts que les autres avaient été établis afin d'étaler dans le temps les nominations à venir. Il y a lieu d'accorder une priorité constante à cette question pour éviter que le problème ne perdure.

Il faut préciser le niveau de participation des conseils d'administration à la recherche et à la sélection d'administrateurs et de premiers dirigeants

2.32 Dans notre rapport de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État, nous avons indiqué que la plupart des conseils d'administration de société d'État disposaient de profils décrivant les compétences et les capacités requises de leurs membres pour superviser les affaires de la société. Nous avons noté que les conseils utilisaient les profils pour cerner les lacunes relativement à la combinaison de compétences souhaitées au sein du conseil et pour communiquer leurs exigences aux ministres responsables et au Bureau du Conseil privé. Le processus de nomination annoncé par le gouvernement en 2004 prévoyait que les conseils, par l'intermédiaire de leurs comités de nomination, joueraient un rôle important dans leur renouvellement en sélectionnant et en recommandant des candidats qualifiés pour les postes d'administrateur. Nous avons recommandé au gouvernement de mettre en œuvre le processus de 2004, ce à quoi il avait répondu que le processus décrit dans le Cadre de gouvernance de 2005 donnerait suite à nos recommandations.

2.33 Pour la présente vérification, nous nous attendions à ce que l'on prenne en compte les propositions des membres du conseil d'administration et à ce que, dans chaque société, le processus de nomination des administrateurs par le GC vise une combinaison adéquate de compétences au sein du conseil. Les réponses à notre questionnaire détaillé indiquent que 38 des 41 sociétés d'État ont dressé un profil pour leur conseil, établissant les compétences requises au sein du conseil pour en assurer le fonctionnement efficace. Les sociétés effectuent une analyse officielle ou non des types d'expertise qui sont nécessaires et qui font défaut chez les administrateurs actuels.

2.34 Cela dit, nous avons constaté que les propositions des membres du conseil d'administration variaient considérablement d'un conseil à l'autre; elles pouvaient être très importantes ou inexistantes. Certains conseils soumettent une liste des compétences ou des qualités requises ainsi que les noms de candidats. D'autres soumettent une liste de compétences, mais aucun nom de candidat. Selon les réponses à

notre questionnaire, 26 des 41 sociétés d'État ont soumis au cabinet du ministre les noms de candidats au poste d'administrateur, 38 ont suggéré des compétences globales et 32 ont communiqué les lacunes existantes relativement aux compétences. Seules 11 sociétés d'État estiment que leurs observations ont été prises en compte dans le cadre du processus de nomination.

2.35 Il y a lieu de préciser les attentes du gouvernement à l'égard du niveau de participation des membres du conseil d'administration. Les sociétés d'État et leurs conseils respectifs ont adopté différentes approches. Les modifications apportées par le gouvernement en 2004 et en 2005 au processus de nomination précisent les attentes à l'égard de la participation du conseil. On a demandé aux sociétés d'État de former des comités de nomination et de soumettre des noms de candidats. Comme nous l'avons déjà mentionné, une forte proportion des sociétés d'État font des propositions sous une forme ou une autre au cabinet du ministre. Par ailleurs, certaines sociétés ont noté l'absence systématique de réponse ou de suite donnée aux candidatures soumises et elles ont mis fin à cette pratique.

2.36 À l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, un comité formé de membres qui ne font pas partie du conseil d'administration et dirigé par un président indépendant, soumet les noms de personnes qui possèdent les compétences qui manquent au sein du conseil, d'après le profil établi. De plus, la loi constitutive de l'Office requiert que le ministre procède aux nominations à partir de cette liste.

2.37 Le Cadre de gouvernance de 2005 recommandait que le conseil d'administration établisse le processus de sélection des premiers dirigeants, y compris qu'il mette sur pied un comité de nomination chargé de suggérer des candidatures. Nous avons constaté que le gouvernement n'a pas précisé ses attentes à l'égard du niveau de participation du conseil aux mises en candidature pour les postes de premier dirigeant. Mentionnons à ce sujet que seules 14 des 33 sociétés d'État dont le premier dirigeant est nommé par le GC soumettent une liste de candidats au ministre, par l'intermédiaire du comité de nomination de leur conseil ou d'une autre instance.

Le recrutement et la sélection des présidents et des premiers dirigeants sont plus transparents

2.38 Compte tenu des mesures énoncées dans le Cadre de gouvernance de 2005, nous nous attendions à plus de transparence et d'ouverture dans la recherche de candidats aux postes de premier

dirigeant et de président. Il était en effet prévu que les critères de sélection soient rendus publics et que le gouvernement crée un site Web central pour afficher les postes de président. Le processus de sélection du premier dirigeant devait à tout le moins comprendre l'affichage du poste et la diffusion des critères de sélection dans la *Gazette du Canada* ou sur le site Web de la société, ou les deux. Les conseils d'administration, pour leur part, devaient former un comité de nomination pour proposer des candidats au poste de premier dirigeant et vérifier leurs références.

2.39 Le Bureau du Conseil privé a créé un site Web pour afficher les postes pourvus par le GC et a pour politique d'afficher tous les postes de président et de premier dirigeant sur ce site, sur le site Web de la société en question et dans la *Gazette du Canada*. Le Bureau a indiqué que les postes vacants et les critères de sélection pour ces postes ont été affichés sur ce site Web depuis avril 2006. Nous avons aussi noté que les postes de premier dirigeant et de président étaient annoncés dans la *Gazette du Canada*.

2.40 Un comité de sélection ou un comité responsable de l'entrevue est créé; il regroupe généralement des représentants de haut niveau du Cabinet du premier ministre, du cabinet du ministre du portefeuille et du ministère de portefeuille (généralement un sous-ministre adjoint ou un directeur général), ainsi qu'un représentant du conseil d'administration de la société d'État (habituellement le président) et un représentant du Bureau du Conseil privé. Il incombe au comité de sélection d'évaluer les candidatures reçues, de sélectionner les candidats à interviewer et de mener les entrevues.

2.41 Le Bureau du Conseil privé nous a indiqué que les références des candidats aux postes de premier dirigeant et de président faisaient l'objet d'une vérification. Les premiers dirigeants et les présidents que nous avons interrogés ont confirmé que, pour leur nomination, on avait téléphoné à plusieurs personnes, dont des pairs, des supérieurs et des subordonnés, pour leur poser des questions approfondies.

L'orientation et la formation sont satisfaisantes

2.42 Les personnes nommées par le GC doivent recevoir une orientation et un soutien adéquats dès leur nomination afin de pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions à ce titre. Dans notre rapport de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État, nous avons insisté sur la nécessité de donner une formation continue aux administrateurs dans des domaines comme l'évolution du secteur public, les pratiques de gouvernance, les finances et la gestion des

risques. Le Cadre de gouvernance de 2005 mentionnait que l'École de la fonction publique du Canada offrirait une formation supplémentaire et des programmes de perfectionnement professionnel sur la gestion du secteur public et les sociétés d'État.

2.43 Pour la présente vérification, nous nous attendions à ce qu'on ait déterminé l'orientation et la formation requises pour les personnes nommées, et à ce que ces dernières reçoivent cette orientation et cette formation. Nous avons constaté que l'orientation et la formation offertes étaient satisfaisantes. Ainsi, le Bureau du Conseil privé et l'École de la fonction publique du Canada ont conçu de nouveaux programmes de formation pour les personnes nommées par le GC, programmes qui ont été suivis par 57 p. 100 d'entre elles en 2007 et en 2008. En avril 2008, le Bureau du Conseil privé a rétabli un programme de rencontres individuelles entre les présidents et les premiers dirigeants nouvellement nommés et des cadres supérieurs du Bureau du Conseil privé et d'autres organismes centraux; ces séances d'information portent sur divers sujets d'intérêt pour les différentes personnes nommées.

2.44 Presque toutes les sociétés d'État ayant répondu à notre questionnaire détaillé ont indiqué que les premiers dirigeants, les présidents et les administrateurs avaient bénéficié dès leur nomination d'une orientation donnée par l'organisme lui-même. Certaines de ces personnes nommées ont également reçu une orientation de la part du Bureau du Conseil privé. Les présidents et les premiers dirigeants avec lesquels nous avons eu des entretiens se sont dits satisfaits en général de l'orientation et de la formation reçues.

2.45 Nous nous attendions à ce que l'orientation comprenne de l'information sur la nécessité d'observer les règles régissant les conflits d'intérêts ainsi que les lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques. Nous avons constaté que cette information avait été fournie et que les personnes nommées avaient été informées des normes de conduite à suivre.

La communication des décisions portant sur les nominations et les renouvellements de mandat est insuffisante

2.46 Communication des décisions. Les décisions concernant les nominations et les renouvellements de mandat pour les nominations à temps plein doivent être communiquées de manière appropriée aux titulaires et aux candidats afin qu'ils puissent gérer leurs affaires personnelles et professionnelles. Les sociétés doivent aussi recevoir cette information afin de pouvoir gérer leurs priorités. En outre, il faut

communiquer aux candidats les échéances prévues pour chacune des étapes du processus de nomination afin qu'ils sachent à quoi s'attendre. Le fait d'aviser tardivement les personnes nommées des décisions prises concernant les nominations ou les renouvellements de mandat équivaut à un manque de respect. Afin de régler ces questions à l'échelle provinciale, le Secrétariat des nominations de l'Ontario exige que les personnes nommées au niveau provincial dont le mandat est reconduit en soient informées de trois à six mois à l'avance. Lorsque ce délai n'est pas respecté, le Secrétariat demande qu'un nouveau mandat soit établi pour une période équivalente au délai de préavis, soit de trois à six mois.

2.47 Nous nous attendions à ce que l'on ait déterminé un délai raisonnable pour informer les candidats, les titulaires et les sociétés d'État des décisions concernant les nominations et les renouvellements de mandat et à ce que ces décisions soient communiquées dans le délai prévu. Rien n'indiquait qu'un tel délai avait été fixé. Les sociétés d'État et les personnes nommées nous ont dit avoir reçu un préavis trop court. En particulier, 21 des 45 présidents et premiers dirigeants de société d'État que nous avons interrogés ont fait état d'un manque de communication général. Quinze d'entre eux ont comparé le processus à une « boîte noire » ou à un « trou noir ». Douze ont déclaré que ce problème était particulièrement évident à l'approche de l'expiration de leur mandat ou de celui d'autres membres du conseil d'administration.

2.48 Huit présidents et premiers dirigeants ont déclaré avoir été informés très tard de leur première nomination. Deux d'entre eux nous ont dit avoir été informés par les médias. Des onze présidents et premiers dirigeants qui ont été renommés, deux ont appris la nouvelle après l'expiration de leur mandat.

2.49 Vingt-deux des 41 sociétés d'État ont signalé que de nouveaux administrateurs avaient été avisés de leur nomination moins d'un mois avant le début de leur mandat. Dans le cas des renouvellements de mandat, 16 des 41 sociétés d'État ont indiqué que des administrateurs en poste dont le mandat avait été renouvelé n'en avaient été informés qu'après l'expiration de leur mandat. Les présidents et premiers dirigeants de trois sociétés d'État ont mentionné que certains administrateurs avaient appris lors d'une réunion du conseil qu'ils avaient été remplacés quelques jours auparavant. Lorsque trois administrateurs de la Société canadienne des postes ont vécu cette expérience, il a fallu déclarer la réunion du conseil invalide puisqu'il n'y avait pas quorum.

2.50 Il est également indispensable d'informer les sociétés elles-mêmes des nominations. Les changements dans la composition du conseil d'administration ont une grande incidence sur ses activités et ses travaux. L'expérience relative des administrateurs se répercute sur les activités du conseil. La haute direction doit préparer des séances d'orientation et de formation pour les nouveaux administrateurs et produire à l'intention de tous les administrateurs des documents d'information pour chaque réunion. Les résultats de notre questionnaire détaillé indiquent que plus de la moitié des sociétés d'État (26 sur 41) estiment n'avoir pas été informées suffisamment à l'avance de la nomination des membres du conseil.

2.51 Le Bureau du Conseil privé nous a dit qu'il incombait au cabinet du ministre d'informer les candidats que leur candidature a été soumise pour une nomination ou un renouvellement de mandat et d'informer les titulaires dont le mandat ne sera pas reconduit. Le Bureau a également indiqué que, étant donné que le mandat des personnes nommées par le GC a une durée fixe, le renouvellement du mandat ne constitue pas un droit pour ces personnes. Dans une pièce jointe à sa lettre de mars 2007 adressée aux sous-ministres, le Bureau du Conseil privé a indiqué ce qui suit : « Par souci de professionnalisme, il est important de prévenir assez longtemps d'avance les titulaires de poste à temps plein dont la nomination ne sera pas renouvelée, pour qu'ils puissent prendre les mesures nécessaires concernant leur vie personnelle et professionnelle. »

2.52 Communication au sujet du processus de nomination.

Nous nous attendions à ce que le processus de nomination ait été clairement communiqué, de sorte que toutes les parties intéressées comprennent le processus, ses diverses étapes et leur séquence. Or, de nombreuses sociétés d'État n'ont pu répondre à nos questions sur différents aspects du processus de nomination, notamment à savoir si les postes étaient affichés, quelles méthodes étaient utilisées pour évaluer les candidats et si le Bureau du Conseil privé évaluait les candidats relativement aux conflits d'intérêts potentiels. Alors que 5 des 41 sociétés d'État ne savaient pas qui devait informer les candidats de leur nomination, 9 ne savaient pas qui était responsable d'informer les titulaires du renouvellement de leur mandat. Plus du tiers ignoraient quand ces personnes avaient été informées. Vu le manque d'information communiquée, il peut s'avérer difficile pour les sociétés d'assurer une transition efficiente. La pièce 2.2 montre les progrès réalisés par le gouvernement pour donner suite aux recommandations présentées dans les chapitres sur la gouvernance des sociétés d'État des rapports de 2000 et de 2005.

Pièce 2.2 Progrès réalisés à l'égard de nos recommandations visant les sociétés d'État

Chapitre 7 du Rapport Le point de la vérificatrice générale de février 2005	
Recommandation	Progrès
Au moment d'établir de nouvelles attentes à l'égard des sociétés d'État pour ce qui est de la bonne gouvernance, le gouvernement devrait : ... instaurer efficacement le processus de nomination révisé des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants en veillant tout particulièrement à faire les nominations en temps opportun et à les étaler dans le temps. (paragraphe 7.101, troisième puce)	Insatisfaisants
Chapitre 18 du Rapport du vérificateur général de décembre 2000	
Chaque ministre responsable et la société devraient s'entendre au préalable sur la nature de la participation du conseil à la sélection et à la nomination des administrateurs. (paragraphe 18.45)	Insatisfaisants
Le gouvernement, de concert avec les sociétés d'État, devrait s'assurer que les administrateurs nouvellement nommés reçoivent une orientation et une formation adéquates en ce qui touche leurs responsabilités envers la société d'État, les relations de celle-ci avec le gouvernement, les politiques de rémunération qui s'appliquent aux cadres supérieurs et les procédures du conseil. (paragraphe 18.54)	Satisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Les nominations dans les petites entités fédérales

2.53 Nous avons examiné les nominations par le gouverneur en conseil dans 52 petites entités fédérales exerçant des fonctions administratives, de recherche, de consultation, d'enquête, de réglementation ou quasi judiciaires. Nous avons défini les petites entités selon la méthode que nous avons utilisée dans notre chapitre de décembre 2008 sur la gouvernance des petites entités. Nous avons inclus les organismes de moins de 500 employés ou dont le financement annuel total est inférieur à 300 millions de dollars. Quoique ces organismes soient d'assez petite taille, leurs activités peuvent avoir des effets non négligeables sur la santé, la sécurité et la qualité de vie des Canadiens.

2.54 Les nominations par le GC dans les petites entités comprennent les chefs d'organisme et les membres de divers tribunaux, conseils et commissions. Dans certaines petites entités, une seule personne est nommée par le GC : le chef de l'organisme. Dans d'autres entités, il y a

des membres de conseils qui sont nommés pour mener les activités de l'entité ou agir en qualité de conseillers. Au sein des tribunaux administratifs, les membres prennent des décisions quasi judiciaires.

2.55 Nous avons inclus dans la présente vérification les nominations dans les petites entités fédérales parce que les chefs de ces organismes ont fait état de problèmes similaires à ceux éprouvés par les sociétés d'État en ce qui a trait aux nominations par le gouverneur en conseil. De plus, nous avons examiné les questions soulevées lors de notre vérification de 2003 au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons aussi tenu compte du rapport du Comité permanent des comptes publics de février 2008, qui donnait suite à notre vérification de 2006 sur le Bureau de l'Enquêteur correctionnel. Dans ce rapport, le Comité recommandait d'améliorer les contrôles afin d'éviter que les personnes nommées dans les petites entités fédérales n'adoptent des pratiques irrégulières. Il ajoutait entre autres qu'il y avait lieu d'offrir une orientation et une formation plus adéquates aux personnes nommées et d'examiner le rendement des chefs d'organisme avant de reconduire leur mandat.

2.56 Comme pour les sociétés d'État, le processus de nomination dans les petites entités fait appel à de multiples intervenants. Le Bureau du Conseil privé et les cabinets des ministres assurent la liaison avec les ministères et les entités pour les nominations. Les vérifications de sécurité et des références sont également effectuées, et la recommandation du ministre est soumise au gouverneur en conseil.

La dotation des postes vacants accuse d'importants retards

2.57 Comme pour les sociétés d'État, les nominations tardives des chefs d'organisme ou des membres des petites entités pourraient nuire à la capacité de ces dernières de remplir leur mandat. Nous nous attendions à ce que les nominations dans les petites entités soient faites en temps opportun.

2.58 Après l'expiration de leur mandat, les membres des petites entités n'ont généralement pas le droit de continuer à occuper leur poste et à exercer leurs fonctions. Lorsque le mandat d'un membre expire et qu'il n'y a pas de renouvellement de mandat ni de remplacement immédiats, l'entité a un poste vacant.

2.59 Nous avons observé un nombre relativement faible de postes vacants dans les petites entités, mais la lenteur du processus de nomination et de renouvellement de mandat représente un problème de taille. En effet, nous avons constaté qu'en date du 20 septembre 2008,

65 postes sur 765 postes (8 p. 100) étaient vacants dans les entités que nous avons examinées. Ce nombre ne comprend pas les plus de 30 postes de membres au Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, à la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada et à la Commission canadienne des affaires polaires. Les seuls postes dotés dans ces entités étaient les postes de chef d'organisme et, dans un cas, le poste de vice-président. Les représentants du Bureau du Conseil privé nous ont dit que le gouvernement voulait limiter le plus possible le nombre de nominations dans ces entités parce que les mandats font l'objet d'un examen.

2.60 Au cours de la période de la vérification, il y a eu 54 renouvellements de mandat des membres; les postes étaient vacants depuis en moyenne 91 jours (la période médiane était de 43 jours).

2.61 Pour ce qui est des chefs d'organisme, nous avons trouvé un seul poste vacant au 20 septembre 2008 (au Comité des griefs des Forces canadiennes), mais ce poste était vacant depuis 207 jours. Pendant la période de la vérification, nous avons dénombré 13 nominations ou renouvellements de mandat de chef d'organisme. Sur les 13, 2 avaient eu lieu au cours de la semaine suivant la date d'expiration du mandat du titulaire précédent. La durée de la période de vacance des 11 autres postes variait, la plus longue étant de 640 jours. Les 13 postes avaient été inoccupés pendant 296 jours en moyenne (la période médiane était de 217 jours).

Les processus de recherche et de sélection varient pour les petites entités

2.62 Nous nous attendions à ce que les processus de recherche et de sélection pour les membres des petites entités soient clairs et uniformes, et axés sur les qualités requises. À bien des égards, le processus de nomination est semblable à celui utilisé pour les sociétés d'État. Nous avons toutefois noté certaines différences selon le type d'entité.

2.63 Processus au sein des tribunaux. Dans le cas des tribunaux, nous avons noté que les processus étaient rigoureux, clairs et axés sur les compétences. Les postes vacants sont affichés en permanence sur le site Web des nominations par le GC. Certains tribunaux, comme le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), présentent clairement les critères de sélection et les étapes du processus sur leur site Web. Les tribunaux étudient les candidatures, administrent les examens écrits, réalisent les entrevues et effectuent des vérifications des références en vue de dresser une liste de candidats qualifiés, tout en considérant parfois des facteurs géographiques ou autres. Les noms restent sur la liste des candidats qualifiés pendant une période donnée.

Certains présidents de tribunal nous ont dit que leur participation au processus de nomination était assurée, car ils se sont entendus avec le ministre pour que ce dernier ne recommande que les candidats dont le nom figure sur la liste établie par les présidents.

2.64 Processus dans les autres petites entités. Le processus de nomination par le GC dans les petites entités autres que les tribunaux correspond au processus de nomination général, y compris la détermination des postes pour lesquels le mandat du titulaire vient à expiration, l'établissement des critères de sélection, l'évaluation des qualités des candidats et la recommandation d'un candidat au gouverneur en conseil.

2.65 Nous nous attendions à trouver des éléments de preuve indiquant l'utilisation de critères de sélection pour la nomination des membres des petites entités. Dans le cas de 13 petites entités, nous nous attendions à ce que les critères comprennent également les exigences particulières prévues par leur loi constitutive pour ce qui est des qualités, des connaissances et de l'expérience. Les dossiers que nous avons examinés contenaient des curriculum vitae, mais seulement 3 des 20 dossiers de membres comprenaient des éléments de preuve indiquant l'utilisation de critères de sélection. Nous n'avons donc pas pu déterminer si les candidatures étaient évaluées comme il se doit. Enfin, nous avons trouvé des éléments de preuve indiquant qu'on avait fait une vérification des références dans seulement 4 des 20 dossiers examinés.

2.66 Tout comme pour les sociétés d'État, le gouvernement n'avait pas exprimé clairement ses attentes quant à la soumission de candidatures par les entités. Sur les 15 des 19 entités à avoir suggéré des candidats, seules 8 estimaient qu'on avait tenu compte de leurs suggestions.

L'orientation et la formation sont satisfaisantes

2.67 Les personnes nommées par le GC dans les petites entités doivent recevoir une orientation et un soutien adéquats dès leur nomination afin de pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions à ce titre. Dans notre rapport de vérification de 2003 portant sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, nous avons recommandé que les personnes nommées soient informées à propos des cadres du gouvernement en matière de législation, de politiques et de contrôles, ainsi que des normes de conduite qu'on s'attend qu'elles respectent. Pour la présente vérification, nous nous attendions à ce qu'on ait déterminé l'orientation et la formation requises pour les

personnes nommées, et à ce que ces dernières reçoivent cette orientation et cette formation.

2.68 Le Comité des comptes publics a fait observer que l'orientation et la formation des personnes nommées dans les petites entités étaient particulièrement préoccupantes. Dans son rapport de février 2008 sur le Bureau de l'Enquêteur correctionnel, le Comité a recommandé qu'une formation appropriée soit offerte à toutes les personnes nommées à temps plein par le GC et il a demandé une réponse du Bureau du Conseil privé. Dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement décrit la formation fournie aux chefs d'organisme, y compris les séances d'orientation individuelles, de même que les cours d'orientation donnés à l'École de la fonction publique du Canada.

2.69 Presque toutes les petites entités ont indiqué que les chefs d'organisme et les membres recevaient dorénavant, dès leur nomination, une orientation sur plusieurs sujets. Les sujets abordés comprennent, entre autres, l'entité elle-même, l'administration fédérale, la relation qu'entretient l'entité avec le gouvernement, et l'obligation de la personne nommée de se conformer aux normes ainsi qu'aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts. Presque toutes les petites entités ont indiqué qu'elles fournissaient une orientation et de la formation. L'École de la fonction publique du Canada estime qu'entre 2007 et 2008, 46 p. 100 des chefs d'organisme nouvellement nommés ont suivi ses cours d'orientation, en plus de recevoir — par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé — la même formation individuelle que celle donnée aux présidents et aux premiers dirigeants des sociétés d'État. Les personnes interviewées ont indiqué que la formation externe leur avait été d'une utilité variable, selon leur expérience au gouvernement ou selon les contacts qu'elles ont entretenus avec ce dernier.

2.70 Les chefs d'organisme avec lesquels nous nous sommes entretenus ont signalé avoir reçu après leur nomination de l'information détaillée sur l'observation des règles relatives aux conflits d'intérêts et des lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques. Dans sa réponse au rapport du Comité des comptes publics, en juillet 2008, le gouvernement indique que les personnes nommées par le GC sont tenues de certifier par écrit qu'elles se conformeront aux lignes directrices et à la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Cette exigence s'appliquait à 15 des 18 dossiers que nous avons examinés, dont 14 contenaient l'attestation en question.

Le rendement n'est pas systématiquement pris en compte au moment de renouveler les mandats

2.71 Au cours de notre vérification de 2006, nous avons noté que l'ancien enquêteur correctionnel avait été renommé plusieurs fois sans qu'on examine officiellement son rendement. Dans son rapport de février 2008, le Comité des comptes publics a indiqué que le Bureau du Conseil privé devait suivre un processus plus rigoureux lui permettant de s'assurer que les titulaires remplissent leurs fonctions de manière satisfaisante avant qu'on ne recommande le renouvellement de leur mandat.

2.72 La réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent précise que le ministre responsable se fonde sur le rendement global du titulaire pour déterminer si son mandat doit être reconduit. Les chefs d'organisme autres que les responsables de tribunaux quasi judiciaires sont évalués selon le Programme de gestion du rendement des chefs d'organismes et autres cadres nommés par le gouverneur en conseil, un programme élaboré par le Bureau du Conseil privé. Ce programme sert à établir la rémunération au rendement des chefs d'organismes autres que ceux des tribunaux. Nous nous attendions à trouver au dossier de nomination un document quelconque attestant que le rendement avait été pris en compte dans la décision de reconduire le mandat du titulaire, que ce dernier soit ou non admissible à une rémunération au rendement. Cependant, nous n'avons trouvé aucune mention à ce sujet dans les dossiers que nous avons examinés.

2.73 En ce qui concerne les chefs des tribunaux, les représentants du Bureau du Conseil privé nous ont informés que, étant donné que ces postes sont de nature quasi judiciaire et qu'ils doivent être indépendants du gouvernement, il n'était pas approprié de soumettre les chefs des tribunaux à des évaluations de rendement officielles. Ils ont ajouté que pour ces postes, le ministre évalue généralement le rendement au moyen de consultations non officielles avec les parties intéressées avant de recommander le renouvellement de leur mandat; c'est pourquoi on ne trouve aucune mention d'évaluations de rendement dans la plupart de leurs dossiers.

La communication des décisions portant sur les nominations et les renouvellements de mandat est insuffisante

2.74 Comme pour les sociétés d'État, nous nous attendions à ce que l'on applique une norme pour la communication des décisions relatives aux nominations et aux renouvellements de mandat. Une telle norme permettrait d'obtenir l'assurance que les candidats et les personnes

nommées sont renseignés sur les décisions dans un délai raisonnable et sont informés des étapes du processus afin d'être en mesure de gérer leurs affaires personnelles et professionnelles. Un préavis suffisant permettrait également aux entités de gérer leurs priorités opérationnelles.

2.75 Nous avons constaté qu'on n'avait pas établi de norme et que la communication des décisions concernant les nominations et les renouvellements de mandat se faisait tard dans le processus. Les réponses à notre questionnaire ont révélé que 2 des 11 chefs d'organisme (environ le cinquième) renommés au cours de la période de vérification avaient été informés du renouvellement de leur mandat seulement après l'expiration de ce dernier. Dans le cas des autres personnes nommées, cette proportion s'élevait à plus du tiers. Chez les personnes nouvellement nommées, plus de la moitié des chefs d'organisme et des autres titulaires ont été avisés moins d'un mois avant le début de leur mandat.

2.76 Au cours de la période de vérification, nous avons constaté que le mandat de 11 personnes nommées à temps plein par le GC dans de petites entités n'avait pas été renouvelé en dépit d'une recommandation favorable du chef de l'organisme. Nous avons eu un entretien avec sept de ces anciens titulaires. Dans tous les cas, ces personnes avaient communiqué au chef de leur organisme ou au ministre compétent leur désir d'être renommées, et leur chef les avait informées qu'il avait recommandé le renouvellement de leur mandat. Trois de ces sept personnes estimaient que l'avis les informant que leur mandat ne serait pas renouvelé n'avait pas été envoyé en temps opportun et que cela équivalait à un manque de respect. Trois autres personnes n'ont reçu aucun avis, mis à part un appel du service de la paie de l'organisme au sujet des dispositions à prendre pour leur départ.

2.77 Nous nous attendions à ce que les entités aient aussi reçu un préavis raisonnable pour les nominations ou les renouvellements de mandat. Vingt-deux des 51 entités examinées ont signalé qu'elles n'avaient pas reçu de préavis suffisant au sujet de la nomination de leur chef, et 20 de ces 51 entités ont indiqué qu'il en était de même pour les renouvellements de mandat. Seize entités sur 37 ayant des membres nommés ont dit ne pas avoir reçu de préavis suffisant au sujet de la nomination de leurs membres, et 22 des 37 entités ont déclaré que le préavis donné au sujet du renouvellement du mandat des membres était insuffisant. La pièce 2.3 montre les progrès réalisés par le gouvernement pour donner suite aux recommandations présentées dans notre chapitre du rapport de 2006 intitulé « La protection des fonds publics — Bureau de l'Enquêteur correctionnel » et dans notre rapport de 2003 sur le Commissariat à la protection de la vie privée.

Pièce 2.3 Progrès réalisés à l'égard de nos recommandations visant les petites entités

Chapitre 11 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2006	
Recommandation	Progrès
Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à donner aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein une formation et des conseils adéquats sur les normes de conduite attendues des titulaires de charge publique. (paragraphe 11.100)	Satisfaisants
Rapport de la vérificatrice générale de septembre 2003 sur le Commissariat à la protection de la vie privée	
Recommandation	Progrès
Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que les personnes nommées par le gouverneur en conseil reçoivent une information adéquate sur le cadre de contrôle et le cadre législatif et stratégique du gouvernement, ainsi que sur les normes de comportement qu'on s'attend qu'elles suivent. (paragraphe 211)	Satisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

2.78 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a été créée en 1989 en tant que tribunal administratif indépendant; à ce titre, elle exerce des fonctions quasi judiciaires. La Commission rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme. Au cours de l'exercice 2007-2008, le budget de fonctionnement de la Commission — le plus grand tribunal administratif fédéral du Canada — se chiffrait à 113,7 millions de dollars. Avec ses quelque 1 025 employés et un effectif approuvé de 164 commissaires, la Commission est l'organisation fédérale ayant le plus grand nombre de personnes nommées à temps plein par le gouverneur en conseil. (L'effectif approuvé ne comprend pas le président, qui est aussi nommé par le GC.)

2.79 La Commission se compose de trois sections, dotées chacune d'un mandat qui leur est propre, conféré par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* :

- La Section de la protection des réfugiés statue sur les revendications du statut de réfugié présentées par des personnes déjà au Canada, par le truchement d'audiences ou d'autres processus.

- La Section de l'immigration effectue des enquêtes sur des étrangers ou des résidents permanents qui demandent à entrer au Canada, ou qui s'y trouvent déjà, et seraient interdits de territoire. Elle effectue également des examens des motifs de détention de personnes détenues pour des raisons d'immigration.
- La Section d'appel de l'immigration entend les appels interjetés et tranche sur diverses questions d'immigration, comme les appels contre le refus, par Citoyenneté et Immigration Canada, de demandes de parrainage au titre du regroupement familial, de même que les appels interjetés contre certaines mesures de renvoi prises à l'égard de résidents permanents, de réfugiés et d'autres personnes protégées.

2.80 Chaque section doit prendre des décisions sur différentes questions concernant l'immigration ou les réfugiés, et toutes doivent suivre un processus de tribunal administratif semblable à un processus judiciaire, quoique moins officiel. Le processus est souple et peut prendre des formes diverses pourvu qu'il permette à la Commission de prendre des décisions éclairées, efficaces et équitables. Le processus de tribunal de la Commission est fondé sur la loi canadienne, les obligations internationales du Canada et la tradition humanitaire du Canada.

2.81 À la Section de l'immigration, les employés de la Commission, qui sont des fonctionnaires fédéraux, prennent les décisions. À la Section de la protection des réfugiés et à la Section d'appel de l'immigration, les décisions sont prises par les commissaires de la Commission, qui sont nommés par le GC.

2.82 La Commission remplit son mandat dans un environnement mondial complexe, qui évolue rapidement. Les commissaires tiennent des audiences et rendent des décisions qui ont des répercussions considérables sur la vie, la liberté et la sécurité des demandeurs et sur l'intégrité de notre système d'immigration. Ils doivent posséder une solide connaissance du droit des immigrants et des réfugiés, ainsi que des procédures, des principes et du droit administratifs. Les normes de sélection des nouveaux commissaires ont pour objet de garantir que l'on recrute des personnes qualifiées, qui possèdent les compétences recherchées. Les commissaires ne doivent pas subir d'influence externe étant donné qu'ils doivent rendre leurs décisions en toute indépendance.

2.83 Nous avons examiné le processus de nomination des commissaires de la Section de la protection des réfugiés lors de notre vérification de 1997 à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Nous avons indiqué alors que nous étions grandement préoccupés par le fort taux de roulement des commissaires et par les

retards dans la nomination de successeurs, qui avaient donné lieu à de nombreux postes vacants. Nous avons signalé dans notre rapport de suivi de 2001 que le taux de roulement des commissaires et le nombre de postes vacants avaient considérablement diminué, mais que nous demeurions préoccupés par le fait que la Commission n'aurait peut-être pas l'effectif nécessaire pour faire face au nombre croissant de cas.

Un processus bien structuré est en place pour la recommandation des commissaires au gouvernement

2.84 Le gouvernement a mis en place un processus particulier pour la nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, processus qui a évolué au fil du temps. Dans notre rapport de 1997, nous avons fait part de certaines inquiétudes au sujet du processus de sélection des commissaires. Nous avons insisté sur la nécessité pour le gouvernement de s'assurer que le processus donne davantage l'assurance que les nominations et les renouvellements de mandat sont fondés sur l'évaluation des compétences nécessaires pour répondre à la complexité et à l'importance de la tâche. Dans notre vérification de suivi de 2001, nous avons noté que des améliorations avaient été apportées au processus de sélection. Ce processus a été modifié deux fois depuis.

2.85 En mars 2004, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration annonçait des modifications au processus de nomination utilisé à la Commission. Ces modifications visaient à « éliminer tout favoritisme politique et à resserrer les critères de sélection ». Le processus révisé comprenait cinq étapes importantes : une première sélection des candidats; un examen écrit; l'examen des dossiers par un comité consultatif d'experts externes; une entrevue menée par un jury de sélection, composé notamment d'experts externes; et la vérification des références. Les membres du comité consultatif étaient nommés par le président de la Commission et la ministre. Ce comité comprenait des avocats, des universitaires, des membres d'organismes d'aide aux nouveaux arrivants au Canada et des experts en ressources humaines.

2.86 Le rôle du Comité consultatif consistait à évaluer les demandes reçues et les résultats de l'examen écrit, et à recommander des candidats pour l'entrevue menée par le Comité de sélection. Présidé par le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, ce comité était formé d'experts ayant une connaissance approfondie de la Commission et de ses processus de prise de décision. Il s'agissait surtout de cadres supérieurs de la Commission et d'experts externes, tous nommés par le président de la Commission. Après la vérification des références, les candidats recommandés étaient ajoutés à

la liste présentée par le président de la Commission à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui l'étudiait en vue de faire des recommandations au GC. Les candidats recommandés demeurent sur la liste pendant deux ans, après quoi ils sont retirés du processus de nomination et doivent de nouveau soumettre leur candidature. Le nouveau processus permettait aussi au président de la Commission de recommander à la ministre le renouvellement des mandats venant à expiration après avoir évalué le rendement des commissaires concernés.

2.87 En novembre 2006, le ministre a annoncé que le Secrétariat de la Commission des nominations publiques, nouvellement créé, mènerait une étude indépendante sur le processus de sélection. Cette étude avait pour objet d'évaluer l'efficacité des changements apportés en 2004. Le ministre a précisé que, dans l'intervalle, le gouvernement continuerait à nommer des personnes qualifiées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

2.88 En janvier 2007, le Secrétariat de la Commission des nominations publiques a publié son rapport intitulé *Processus de nomination par le gouverneur en conseil — Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada*, dans lequel il faisait neuf recommandations. L'une d'elles portait sur la fusion du Comité consultatif et du Comité de sélection en un nouveau Comité consultatif de sélection formé d'un nombre égal de représentants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et de représentants externes. Une autre recommandation proposait d'exiger que les candidats obtiennent une note de passage prédéterminée à l'examen écrit pour être retenus en vue d'une nomination. Le rapport recommandait aussi que le ministre et le président de la Commission nomment chacun la moitié des représentants externes au sein du nouveau Comité consultatif de sélection. Il recommandait en outre que les commissaires nommées à la Commission le soient pour un premier mandat de trois ans, suivi de mandats de cinq ans et de deux ans respectivement, si les évaluations de rendement sont favorables. Le rapport du Secrétariat reconnaissait également la prérogative du ministre et du gouverneur en conseil de décider si le mandat d'un commissaire doit être renouvelé, tout en précisant qu'un rendement satisfaisant n'entraînait pas automatiquement le renouvellement du mandat. Le gouvernement a accepté toutes les recommandations du Secrétariat de la Commission des nominations publiques et, en juillet 2007, la ministre a annoncé un processus de sélection révisé intégrant les recommandations.

2.89 Dans le cadre d'une étude des diverses questions touchant le système canadien de détermination du statut de réfugié, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des

communes a aussi examiné le processus de nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Dans son rapport déposé au Parlement en mai 2007, le Comité a fait un certain nombre de recommandations auxquelles le gouvernement a répondu en octobre 2007.

2.90 Nous avons examiné un échantillon de recommandations de nouvelles nominations effectuées par la Commission entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 mars 2008. Nous nous attendions à ce que le processus établi pour solliciter et évaluer les candidatures soit suivi de façon systématique. Notre examen portait sur le processus de 2004 et sur le processus révisé en juillet 2007. L'examen des dossiers a révélé qu'on avait suivi le processus en place pour toutes les recommandations soumises au ministre que nous avons sélectionnées.

Le nombre de commissaires est nettement insuffisant et le taux de roulement est élevé

2.91 Nombre de postes vacants au sein de la Commission. Dans notre rapport de 1997, nous avons signalé que le gouvernement devait améliorer ses pratiques en matière de nomination des commissaires afin de les nommer en temps opportun et s'assurer que la Commission dispose d'un nombre suffisant de décideurs disponibles selon les besoins. Le nombre de postes vacants au sein de la Commission peut avoir des répercussions importantes sur la capacité de l'organisme de traiter les revendications du statut de réfugié ainsi que les appels de l'immigration.

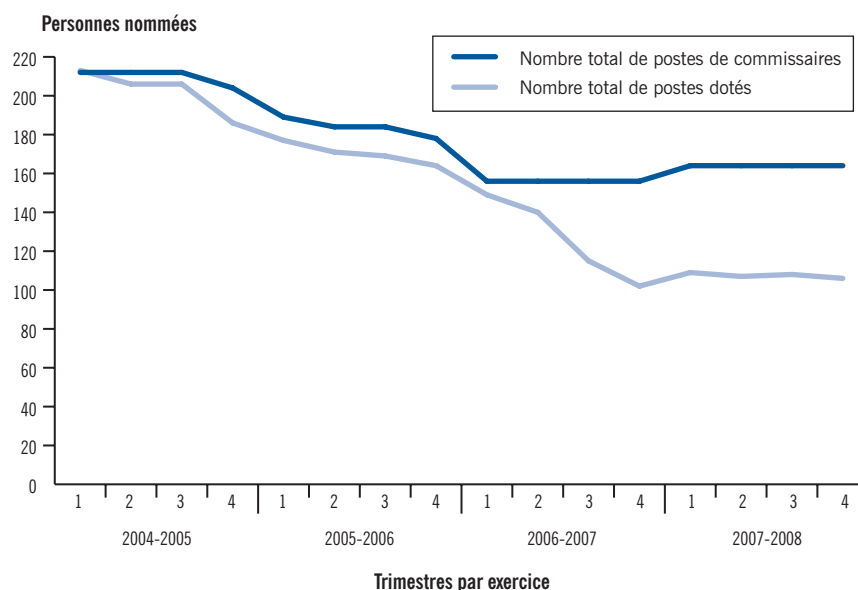
2.92 Étant donné que des modifications ont été apportées au processus de nomination en vue de l'améliorer au cours des quatre dernières années, nous nous attendions à ce que les nominations soient faites en temps opportun et à ce que la Commission compte un nombre de décideurs suffisant pour pouvoir s'acquitter de son mandat.

2.93 Au cours de l'exercice 2003-2004, la Commission a mis en place un modèle de budgétisation par activité afin d'estimer le nombre de commissaires nécessaire pour traiter un volume donné de cas. Au cours des quatre dernières années, l'effectif approuvé de personnes nommées par le GC est passé de 212 en 2004-2005 à 164 en 2007-2008. L'effectif de 2007-2008 est fondé sur le règlement prévu de 25 000 cas à la Section de la protection des réfugiés et de 6 500 cas à la Section d'appel de l'immigration.

2.94 Comme le montre la pièce 2.4, le nombre de postes pourvus par le GC correspondait au nombre approuvé jusqu'au deuxième trimestre

de 2006-2007, période au cours de laquelle la Commission a commencé à connaître une baisse importante du nombre de ses décideurs. Au 31 mars 2008, seuls 106 postes sur un total de 164 postes étaient occupés, ce qui correspondait à un taux de vacance de 35 p. 100. À la fin de septembre 2008, 127 postes étaient occupés, ce qui a ramené le taux de vacance à 23 p. 100.

Pièce 2.4 L'écart entre le nombre total de postes et le nombre de postes dotés se creuse à partir du deuxième trimestre de 2006-2007.



2.95 Deux facteurs sont responsables de la forte proportion de postes vacants : il n'y avait pas eu renouvellement de mandat pour un grand nombre de commissaires dont le mandat était expiré, et le gouvernement n'avait pas nommé suffisamment de nouveaux commissaires pour occuper les postes vacants.

2.96 Roulement des commissaires de la Commission.

Les commissaires nommés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada doivent posséder des connaissances spécialisées acquises par l'expérience et, à un degré moindre, par la formation. La Commission estime qu'il faut de six à douze mois pour que les nouveaux commissaires deviennent pleinement productifs. En plus d'avoir un effet négatif sur la productivité, un taux de roulement élevé représente des coûts de réinstallation et de formation supplémentaires. La Commission croit que la formation d'un nouveau commissaire, jusqu'à ce que ce dernier soit pleinement productif, coûte environ 100 000 \$, y compris le salaire et les avantages sociaux.

2.97 Nous considérons que, pour assurer l'uniformité et la continuité des activités, il est indispensable de maintenir un équilibre entre les nouvelles nominations et les renouvellements de mandat, et que les recommandations visant le renouvellement des mandats doivent s'appuyer sur un rendement satisfaisant. Une telle approche favorise à la fois le recrutement de candidats hautement compétents et le maintien en poste de commissaires expérimentés.

2.98 Nous nous attendions à ce que les recommandations pour le renouvellement des mandats adressées au ministre par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada s'appuient sur une évaluation complète du rendement des commissaires. Nous avons constaté que la Commission accordait une grande importance à l'évaluation du rendement de ses commissaires. Le processus d'évaluation du rendement est bien défini et s'appuie sur des critères fondés sur le mérite. Notre examen d'un échantillon de recommandations de renouvellement de mandat faites par la Commission entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 mars 2008 a révélé que, dans tous les cas, le rendement des commissaires recommandés avait été jugé satisfaisant lors de l'évaluation. Toutes les évaluations portaient la signature du commissaire et du président de la Commission ou du vice-président compétent. Nous avons aussi noté que dans tous les cas où on avait recommandé un renouvellement du mandat, le président de la Commission avait présenté sa recommandation au ministre au moins six mois avant la date d'expiration du mandat du titulaire.

2.99 La Commission a recommandé au ministre de renouveler les mandats de 89 commissaires qui venaient à expiration entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 mars 2008. De ce nombre, le gouverneur en conseil en a renouvelé 37 (42 p. 100).

2.100 Dans notre rapport de 1997, nous avons exprimé des inquiétudes au sujet du roulement élevé des commissaires à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Cette situation non seulement entrave la réalisation par la Commission de son mandat, mais elle occasionne aussi des coûts importants. Au 31 mars 2008, la moitié des 106 commissaires remplissaient leur premier mandat et comptaient moins de trois ans d'expérience. À notre avis, vu la nature et la complexité des tâches des commissaires, le gouvernement doit veiller à ce que la Commission compte un nombre suffisant de décideurs expérimentés.

2.101 Enfin, nous avons observé qu'entre septembre 2006 et le 31 mars 2008, le gouvernement avait procédé à 43 nouvelles nominations. Ce nombre n'était pas suffisant pour compenser

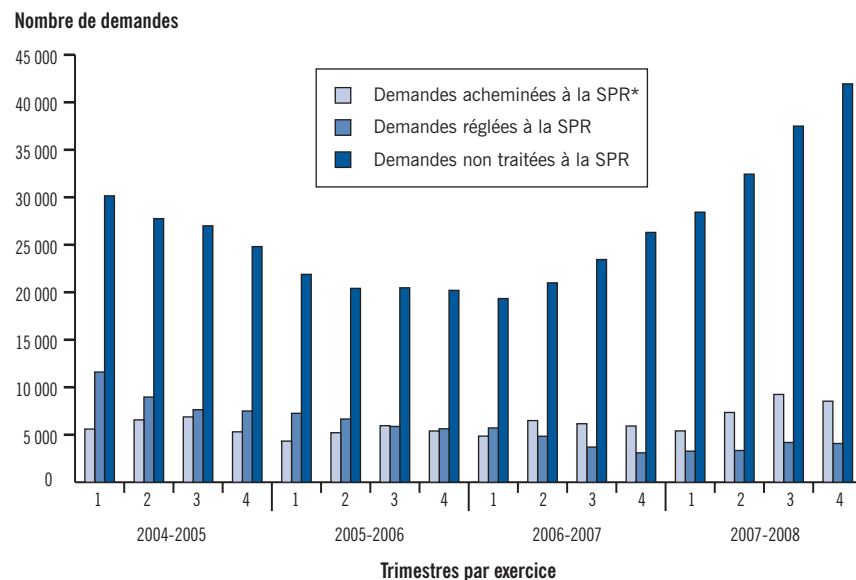
le nombre de départs et de mandats expirés. On nous a informés qu'au 31 mars 2008, 99 personnes figuraient sur la liste des candidats recommandés par la Commission.

Les postes vacants à la Commission ont grandement contribué au nombre élevé de cas non réglés

2.102 Le grand nombre de postes de commissaire vacants à la Commission a considérablement nui à la capacité de cette dernière de traiter les cas en temps opportun. Le nombre de cas non réglés a en effet atteint un niveau exceptionnellement élevé.

2.103 Comme le montre la pièce 2.5, entre le premier trimestre de 2004-2005 et le premier trimestre de 2006-2007, la Section de la protection des réfugiés a traité, avec un effectif assez complet de commissaires, plus de demandes en instance qu'elle n'en a reçu de nouvelles. La Section a donc ramené à moins de 20 000 le nombre de demandes non traitées à la fin de cette période.

Pièce 2.5 L'arriéré des revendications du statut de réfugié non traitées a plus que doublé entre 2006 et 2008.



* Par SPR, on entend Section de la protection de réfugiés

2.104 Au début du deuxième trimestre de 2006-2007, le nombre de postes dotés par le GC affichait une baisse marquée et la Section de la protection des réfugiés ne pouvait assumer sa charge de travail. En raison de l'évolution de la situation et au fait que le nombre de postes

vacants est demeuré élevé, l'arriéré de demandes non traitées a plus que doublé entre le 30 juin 2006 et le 31 mars 2008, passant de 19 338 à 41 944. Les chiffres à jour obtenus à la fin de septembre 2008 indiquaient un arriéré de plus de 50 000 demandes. Le pourcentage de demandes non traitées pendant plus d'un an a augmenté de 21 p. 100 à 31 p. 100 entre le 31 mars 2006 et le 31 mars 2008. Au cours de la même période, les temps de traitement moyen et médian sont passés respectivement d'environ 12 et 10 mois à environ 14 mois chacun.

2.105 À la Section d'appel de l'immigration, le nombre d'appels non réglés a augmenté de 20 p. 100 en trois ans, passant de 7 991 à la fin de mars 2005 à 9 602 à la fin de mars 2008. Il s'agit du plus grand nombre d'appels en attente d'une décision depuis la création de la Commission. Le temps de traitement moyen d'une demande est passé d'un peu plus de neuf mois en 2005-2006 à près de dix mois au cours du dernier trimestre de 2007-2008.

2.106 La capacité de prendre rapidement des décisions est déterminante pour la réalisation du mandat de la Commission. L'incapacité de cette dernière à cet égard pourrait avoir de graves conséquences pour le demandeur, miner l'intégrité du programme d'immigration et entraîner une augmentation des dépenses publiques.

2.107 Les demandeurs d'asile dont la demande sera finalement acceptée ont souvent vécu des situations difficiles dans leur pays d'origine; ils sont inquiets et veulent savoir si le Canada leur offrira ou non une protection. Les personnes à qui on a refusé le droit de faire venir des membres de leur famille au Canada doivent aussi attendre longtemps avant que leur appel soit entendu.

2.108 Afin de prévenir l'abus de notre système d'immigration, il importe qu'une revendication du statut de réfugié ne soit pas perçue comme une permission automatique de séjour prolongé au Canada. Les demandeurs dont la demande est rejetée peuvent se prévaloir de certaines procédures de recours. Ils peuvent demander un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale au sujet d'une décision défavorable de la Commission, demander un examen des risques avant renvoi, ou encore présenter une demande de résidence permanente pour des raisons d'ordre humanitaire. Compte tenu du temps nécessaire à l'heure actuelle pour obtenir une décision de la Commission et pour se prévaloir de ces autres procédures, un demandeur d'asile peut compter rester au Canada pendant au moins deux ans.

2.109 Au cours des trois derniers exercices, 31 895 des 57 687 revendications du statut de réfugié (environ 55 p. 100) ont

été rejetées par la Commission ou ont été retirées par le demandeur. À partir du moment où ils arrivent au Canada et tant qu'ils restent au pays et que leur demande suit le processus, les demandeurs ont droit à de nombreux avantages accordés aux Canadiens et aux immigrants reçus, comme l'aide sociale, l'aide juridique, l'éducation et les soins de santé. Les retards importants dans les décisions portant sur des demandes sans fondement ont donc de grandes conséquences financières pour tous les ordres de gouvernement.

Les commissaires et la Commission sont informés des décisions de nomination tard dans le processus

2.110 Toutes les nominations par le GC à la Commission visent maintenant des postes à temps plein. Nous nous attendions à ce que les décisions portant sur le renouvellement du mandat d'un commissaire soient rendues et communiquées en temps opportun. On nous a informés que cette responsabilité incombait au cabinet du ministre.

2.111 La Commission a souligné publiquement, à plusieurs reprises, l'importance de prendre et de communiquer les décisions de nomination bien avant la date d'expiration du mandat des commissaires. Elle considère que les commissaires qui sont renommés pourraient ainsi se concentrer sur leurs fonctions décisionnelles, en tant que décideurs indépendants, sans qu'il y ait interruption de service. Cela donnerait aussi aux membres dont le mandat ne sera pas renouvelé suffisamment de temps pour chercher d'autres possibilités d'emploi à temps plein. Le Secrétariat de la Commission des nominations publiques a aussi rappelé dans son rapport l'importance de communiquer rapidement les décisions et a fait la recommandation suivante au gouvernement : « Les candidats éventuels à des nominations ou des renouvellements de mandat devraient être informés de leur situation de manière continue et rapidement. Les commissaires de la CISR dont le mandat doit être renouvelé devraient être informés des intentions du gouvernement longtemps avant la fin de leur mandat. »

2.112 Nous avons passé en revue la communication des décisions à 52 commissaires dont les mandats n'avaient pas été renouvelés après une recommandation favorable de la Commission. Nous avons constaté que 35 d'entre eux n'avaient été informés par écrit de la décision qu'après l'expiration de leur mandat. En moyenne, ils avaient été informés 57 jours après la date d'expiration. Dans le cas des 17 autres commissaires, 10 ont été informés de la décision du gouvernement moins de trois semaines avant l'expiration de leur mandat. Nous sommes d'avis que ces personnes devraient être traitées avec plus de respect.

2.113 Nous nous attendions aussi à ce que la Commission soit avisée en temps opportun des décisions de nomination. En fait, on ne l'informe pas toujours de la date d'entrée en fonction qui a été négociée avec le nouveau commissaire. Cela peut créer des problèmes lorsqu'il s'agit d'aménager un bureau, de gérer la charge de travail ou de prévoir la formation. Chaque nouveau commissaire doit suivre le cours de base de la Commission, et il est difficile et coûteux d'organiser des cours individuels.

Une formation poussée est donnée aux commissaires

2.114 Étant donné la nature particulière du poste de commissaire et l'expertise attendue du titulaire, nous nous attendions à ce que l'orientation et la formation requises aient été déterminées et données. Nous nous attendions aussi à ce que les commissaires soient informés des normes de conduites qu'ils doivent respecter à titre de titulaires d'une charge publique.

2.115 Nous avons constaté que la Commission mettait beaucoup l'accent sur la formation des commissaires en poste et des nouveaux commissaires, et qu'elle offrait un programme de formation complet comprenant des cours, un perfectionnement professionnel continu, des ateliers d'information et du mentorat. Tous les nouveaux commissaires doivent se soumettre au programme de formation et l'ensemble des commissaires sont tenus de suivre un perfectionnement professionnel continu. Ce programme complet englobe les principales questions de droit, de procédure et d'éthique auxquelles sont confrontées les personnes nommées par le GC. Des commissaires d'expérience, des conseillers juridiques et d'autres employés de la Commission donnent la formation.

2.116 En ce qui concerne les questions de droit et de procédure, la Commission revoit son programme de formation et la documentation connexe lorsque des modifications sont apportées à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, aux règlements et à la jurisprudence connexes, ou à ses propres politiques et règles.

2.117 Notre examen a permis de confirmer qu'on informe tous les commissaires au sujet des normes de conduite adoptées par le gouvernement fédéral et par la Commission, ainsi que des lignes directrices sur les conflits d'intérêt qui s'appliquent à leur poste. Tous les commissaires ont accepté de respecter ces normes et lignes directrices en signant les documents requis, qui sont conservés en dossier à la Commission, y compris, le cas échéant, le serment professionnel, et en s'engageant à respecter les exigences de la *Loi sur les conflits d'intérêts* de

même que les lignes directrices pertinentes en matière d'éthique et d'activités politiques pour les titulaires d'une charge publique. La pièce 2.6 montre les progrès réalisés par le gouvernement pour donner suite aux recommandations contenues dans notre chapitre sur la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada du rapport de 1997.

Pièce 2.6 Progrès réalisés à l'égard de nos recommandations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Chapitre 25 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997	
Recommandation	Progrès
Le gouvernement devrait améliorer ses pratiques en matière de nomination des commissaires afin d'assurer que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dispose en temps opportun d'un nombre suffisant de décideurs d'expérience. (paragraphe 25.84)	Insatisfaisants

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Conclusion et recommandations

2.118 Notre examen du processus de nomination par le gouverneur en conseil (GC) ciblait le soutien donné au processus par le Bureau du Conseil privé, les ministères et les entités elles-mêmes. Nous n'avons pas examiné les décisions prises par le gouverneur en conseil ni les rôles joués par les ministres, les cabinets des ministres ou le Cabinet du premier ministre. Même si, dans l'ensemble, le gouvernement a pu démontrer qu'il possédait des systèmes et des procédures de gestion pour assurer la nomination des personnes en temps opportun, les résultats sont décevants. Les nominations prennent encore beaucoup de temps à se faire; il en résulte des postes vacants et un grand nombre de mandats expirés. Ces retards peuvent compromettre l'efficacité de la gouvernance et du fonctionnement des sociétés d'État, des petites entités et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. En outre, les questions liées à l'étalement des nominations dans le temps n'ont pas été entièrement réglées.

2.119 Bien qu'on trouve des systèmes et des procédures de gestion dans les sociétés d'État et les petites entités, les processus de recherche et d'évaluation des candidats n'englobent pas tous les éléments que nous

espérons y trouver. Le manque de communication entre le Bureau du Conseil privé, les cabinets des ministres, les entités et les personnes nommées a causé énormément de frustrations chez les entités et les personnes nommées. La communication avec les entités et les personnes nommées, particulièrement, présente d'importantes lacunes. Compte tenu de la complexité du processus et de la participation de nombreux intervenants, il est indispensable que le processus de nomination soit bien documenté et uniforme et que la communication entre les intervenants soit efficace.

2.120 Certaines mesures contenues dans le Cadre de gouvernance de 2005 ont répondu à des préoccupations que nous avons soulevées. Elles ont permis d'apporter des améliorations dans des secteurs tels que l'orientation et la formation et de créer le site Web des nominations par le GC afin d'assurer la transparence. Par contre, de nombreuses autres mesures suggérées n'ont pas eu de suite. C'est la raison pour laquelle les progrès réalisés pour donner suite à nos recommandations de 2000 et de 2005 visant à améliorer le processus de nomination dans les sociétés d'État sont jugés insatisfaisants.

2.121 Dans notre rapport de 1997 sur la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, nous avons indiqué que le taux de roulement élevé chez les commissaires et les retards dans les nominations contribuaient au grand nombre de postes vacants et que cette situation nous préoccupait grandement. Nous avons noté des améliorations dans notre rapport de suivi de 2001, mais la présente vérification nous a permis de constater que ces problèmes persistent.

2.122 Le processus de nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a été modifié deux fois depuis quatre ans, mais les résultats déçoivent et la situation demeure préoccupante. En fait, le nombre et le pourcentage de postes vacants devant être pourvus par le GC sont supérieurs à ce qu'ils étaient il y a onze ans. Le nombre élevé de postes vacants et le fort roulement ont contribué de manière notable à l'arriéré exceptionnellement important de revendications du statut de réfugié et d'appels de l'immigration non traités; cette situation a entraîné des coûts au chapitre des programmes sociaux et causé de l'incertitude chez les demandeurs désireux de commencer une vie nouvelle au Canada. Le gouvernement doit veiller à ce qu'à l'avenir la Commission soit dotée en temps opportun du nombre requis de décideurs qui possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour réaliser son mandat et éliminer l'arriéré imposant de cas non réglés.

2.123 Voici nos recommandations pour améliorer le processus de nomination par le GC dans les sociétés d'État, les petites entités fédérales et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

2.124 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait terminer son projet visant à établir le nombre optimal de postes devant être pourvus par le GC dans chaque société d'État.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé est d'accord avec la recommandation.

2.125 Recommandation. Le gouvernement devrait préciser la participation attendue des conseils d'administration des sociétés d'État à la recherche et à la sélection d'administrateurs et de premiers dirigeants.

2.126 Recommandation. Le gouvernement, appuyé par le Bureau du Conseil privé, à titre d'intervenant de première importance dans le processus de nomination par le GC, devrait veiller à ce que les nominations soient faites en temps opportun dans les sociétés d'État et les petites entités fédérales et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

2.127 Recommandation. Le gouvernement devrait faire en sorte que les personnes nommées (titulaires et candidats), les sociétés d'État, les petites entités fédérales et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada soient informées convenablement et en temps opportun au sujet des processus de nomination et de renouvellement de mandat, et des décisions du GC à cet égard.

Réponse du Bureau du Conseil privé aux paragraphes 2.125 à 2.127. Étant donné que ces recommandations visent le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil, il serait inopportun pour le Bureau du Conseil privé d'y répondre. Néanmoins, en ce qui a trait aux nominations par le gouverneur en conseil, le Bureau continuera d'appuyer le gouvernement quant à l'administration des politiques et des procédures établies par le gouvernement. Le Bureau continuera de fournir des directives aux sous-ministres, aux sociétés d'État, aux petites entités fédérales et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada en ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités des intervenants dans le processus de nomination, en particulier la gestion des postes à pourvoir ainsi que la communication appropriée des décisions et des processus entourant les nominations par le GC et les renouvellements de mandat.

2.128 Recommandation. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et le gouvernement devraient, dans leurs secteurs de responsabilité respectifs, déterminer le nombre approprié de commissaires ou établir toute autre stratégie pour traiter en temps opportun l'arriéré de revendications du statut de réfugié et d'appels de l'immigration non résolus, en tenant compte de son ampleur actuelle et du nombre prévu de nouveaux cas.

Réponse de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada continuera de collaborer avec le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme et avec les fonctionnaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration afin que le gouvernement puisse déterminer l'effectif requis ou élaborer une autre stratégie pour traiter les cas non résolus en temps opportun, compte tenu des cas à l'étude et des nouveaux cas anticipés.

À propos de la vérification

Objectifs

La présente vérification avait comme objectifs de déterminer si le gouvernement :

- peut démontrer que ses systèmes et ses procédures de gestion permettent de nommer en temps opportun des personnes qualifiées dans les sociétés d'État et les petites entités, et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada;
- a fait suffisamment de progrès dans la mise en œuvre des recommandations contenues au chapitre 7 de notre rapport de février 2005 et au chapitre 18 de notre rapport de décembre 2000 sur les nominations par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'État.

Étendue et méthode

Nous avons examiné le processus de nomination de 43 sociétés d'État, de 52 petites entités et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Pour les besoins de la présente vérification, nous avons défini les petites entités fédérales comme des organismes qui comptent moins de 500 employés (ou équivalents temps plein) ou dont le financement annuel total est inférieur à 300 millions de dollars. Nous avons exclu les organismes consultatifs qui se réunissent selon les besoins et les entités qui n'avaient été créées que tout récemment et qui n'avaient pas encore débuté leurs activités.

Nous avons commencé par étudier la documentation et les données du Bureau du Conseil privé, des ministères du portefeuille responsables des entités visées par notre échantillon de dossiers de nomination ainsi que celles de l'Examen du Cadre de gouvernance des sociétés d'État de 2005 déposé par le président du Conseil du trésor. Nous avons recueilli des données sur toutes les nominations en date du 31 mars 2008, y compris les postes vacants et les nominations en cours annoncées sur le site Web du Bureau du Conseil privé et sur les sites Web des sociétés d'État et des entités. Cette liste a été mise à jour en date du 20 septembre 2008.

Nous avons présenté notre méthode et nos critères de vérification au Bureau du Conseil privé et demandé à ses représentants de nous fournir les renseignements et les dossiers pertinents. Nous avons mené des entrevues avec les principaux responsables au Bureau du Conseil privé et dans les ministères de portefeuille afin de déterminer les étapes, les rôles et les responsabilités en regard du processus de nomination. Nous avons aussi eu des entretiens avec les chefs de 14 petites entités, et avec les présidents de conseil d'administration et les premiers dirigeants de 23 sociétés d'État. Nous avons examiné le processus de nomination de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et les résultats qu'il permet d'obtenir, à savoir si les nominations se font en temps opportun et si le processus permet de nommer des personnes qualifiées. Enfin, nous avons mené des entrevues avec plusieurs anciens titulaires nommés à temps plein dont le mandat n'avait pas été renouvelé afin de savoir quelle avait été leur expérience et quand ils avaient été avisés du non-renouvellement de leur mandat.

Nous avons demandé aux entités de répondre à des questions en utilisant l'instrument de collecte d'information que nous avons conçu sur le processus de nomination des premiers dirigeants et des présidents de conseil d'administration des sociétés d'État, des chefs de petites entités, des administrateurs

de sociétés d'État, des membres de petites entités et des membres de tribunaux. Dans le présent chapitre, cet instrument est appelé un questionnaire détaillé. Nous avons reçu les réponses écrites à nos questions entre juin et septembre 2008; chacune d'entre elles avait été validée officiellement par le premier dirigeant ou le chef de l'organisme. Quarante et une sociétés d'État ont répondu aux questions sur le processus de nomination des administrateurs de conseil d'administration; 33 ont répondu aux questions sur le processus de nomination des premiers dirigeants et 38 aux questions sur le processus de nomination des présidents de conseil. Pour ce qui est des petites entités, 51 ont répondu aux questions concernant leur chef, et 37 aux questions concernant les membres, dont 18 tribunaux et 19 autres entités.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers au Bureau du Conseil privé correspondant à des nominations faites dans les 43 sociétés d'État et dans 39 des 52 petites entités entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 mars 2008. Nous avons examiné les dossiers de 20 nominations de premier dirigeant et de président de société d'État, de 20 nominations d'administrateur de société d'État, de 18 nominations de chef de petite entité et de 20 autres nominations dans des petites entités (par exemple, commissaire de tribunal). En outre, nous avons examiné les dossiers conservés par les ministères pour les nominations à des postes autres que ceux de premier dirigeant, de chef de petite entité et de président de conseil d'administration.

Nous avons aussi passé en revue les pratiques de nomination dans d'autres administrations, dans les provinces canadiennes et à l'étranger, afin de cerner les différentes pratiques et méthodes utilisées pour les nominations dans les entreprises d'État, les organismes et les tribunaux.

Nous n'avons pas effectué de travaux d'examen dans les cabinets des ministres ni au Cabinet du premier ministre, mais nous avons tenu compte de la relation et des communications entre les ministres, le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé. Nous n'avons pas vérifié les décisions de nomination qui sont prises par le gouverneur en conseil, mais plutôt le processus menant à la prise de décision.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification ainsi que leurs sources :

Critères	Sources
Nominations en temps opportun et personnes qualifiées	
Nous nous attendions à ce que chaque processus de nomination par le gouverneur en conseil (GC) soit fondé sur des compétences déjà établies.	Bureau du Conseil privé, <i>Pour un gouvernement responsable — Guide du ministre et du ministre d'État</i> (2007).
Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé et les ministères gèrent en temps opportun leurs responsabilités respectives à l'égard du processus de nomination par le GC.	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , article 105.
Nous nous attendions à ce que les nominations par le GC soient effectuées en temps opportun.	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , article 105.
Nous nous attendions à ce que les nominations des membres des conseils d'administration et des membres des tribunaux soient étalées dans le temps afin d'assurer la continuité et la présence de membres chevronnés.	<i>Loi sur la gestion des finances publiques et Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens</i> (2005) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Critères	Sources
Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé ait mis en place, le cas échéant, un processus d'évaluation du rendement des personnes nommées par le GC aux fins des recommandations de renouvellement de mandat.	Bureau du Conseil privé, <i>Guide du processus du gouverneur en conseil</i> (2004).
Orientation et formation des titulaires	
Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé, les ministères de portefeuille, les sociétés d'État et les entités aient déterminé l'orientation et la formation requises pour les personnes nouvellement nommées.	Chambre des communes, <i>La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel</i> , Rapport du Comité permanent des comptes publics, février 2008
Nous nous attendions à ce que les personnes nommées aient reçu une orientation et une formation adaptées à leurs tâches et à leurs responsabilités.	Chambre des communes, <i>La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel</i> , Rapport du Comité permanent des comptes publics, février 2008.
Nous nous attendions à ce que les titulaires soient informés des normes de conduite qu'ils doivent respecter en tant que titulaires d'une charge publique.	Chambre des communes, <i>La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel</i> , Rapport du Comité permanent des comptes publics, février 2008.
Avis de nomination	
Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé et les ministères fixent un délai raisonnable pour communiquer les décisions de nomination afin que les candidats puissent gérer leurs affaires.	Bureau du Conseil privé, <i>Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé</i> (2007).
Nous nous attendions à ce que les personnes nommées à temps plein soient informées en temps opportun des décisions de nomination. Nous nous attendions aussi à ce que les personnes nommées à temps plein soient informées des décisions de renouvellement de leur mandat dans un délai raisonnable.	Bureau du Conseil privé, <i>Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé</i> ((2007).
Mise en œuvre des recommandations contenues dans nos rapports précédents	
Nous nous attendions à ce que le gouvernement prenne des mesures pour donner suite à nos recommandations concernant les nominations par le GC contenues dans nos rapports de 2000 et de 2005 sur la gouvernance des sociétés d'État.	Paragraphes 7.101 et 7.102 du chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de février 2005, « La gouvernance des sociétés d'État »; et réponse du gouvernement à nos recommandations de la page 26, et paragraphes 18.45, 18.54, 18.59, 18.78 et 18.79 du chapitre 18 du Rapport du vérificateur général de décembre 2000, « La régie des sociétés d'État ».
Nous nous attendions à ce que le gouvernement ait appliqué les mesures mentionnées dans sa réponse à nos recommandations concernant les nominations par le GC dans les sociétés d'État contenues dans notre rapport de février 2005, ou qu'il ait conçu et mis en œuvre de nouvelles mesures en réponse à nos recommandations, conformément à la stratégie actuelle du gouvernement.	Paragraphe 7.101 du chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de février 2005, « La gouvernance des sociétés d'État ».

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 septembre 2008.

Équipe de vérification

Vérificateurs généraux adjoints : Richard Flageole et Mark Watters

Directrice principale : Anne Marie Smith

Directeurs : Sharon Clark

Jean Goulet

Elizabeth Stewart

Eve-Lyne Bouthillette

Derek Hansis

Andrew Hayes

Christine List

Johanne McDuff

Shannon McSheffrey

Nadine Roy

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe A Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 2 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne.

Recommandation	Réponse
<p>2.124 Le Bureau du Conseil privé devrait terminer son projet visant à établir le nombre optimal de postes devant être pourvus par le GC dans chaque société d'État.</p>	<p>Réponse du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé est d'accord avec la recommandation.</p>
<p>2.125 Le gouvernement devrait préciser la participation attendue des conseils d'administration des sociétés d'État à la recherche et à la sélection d'administrateurs et de premiers dirigeants.</p>	<p>Réponse du Bureau du Conseil privé aux paragraphes 2.125 à 2.127. Étant donné que ces recommandations visent le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil, il serait inopportun pour le Bureau du Conseil privé d'y répondre. Néanmoins, en ce qui a trait aux nominations par le gouverneur en conseil, le Bureau continuera d'appuyer le gouvernement quant à l'administration des politiques et des procédures établies par le gouvernement. Le Bureau continuera de fournir des directives aux sous-ministres, aux sociétés d'État, aux petites entités fédérales et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada en ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités des intervenants dans le processus de nomination, en particulier la gestion des postes à pourvoir ainsi que la communication appropriée des décisions et des processus entourant les nominations par le GC et les renouvellements de mandat.</p>
<p>2.126 Le gouvernement, appuyé par le Bureau du Conseil privé, à titre d'intervenant de première importance dans le processus de nomination par le GC, devrait veiller à ce que les nominations soient faites en temps opportun dans les sociétés d'État et les petites entités fédérales et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.</p>	
<p>2.127 Le gouvernement devrait faire en sorte que les personnes nommées (titulaires et candidats), les sociétés d'État, les petites entités fédérales et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada soient informées convenablement et en temps opportun au sujet des processus de nomination et de renouvellement de mandat, et des décisions du GC à cet égard.</p>	

Recommandation	Réponse
<p>2.128 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et le gouvernement devraient, dans leurs secteurs de responsabilité respectifs, déterminer le nombre approprié de commissaires ou établir toute autre stratégie pour traiter en temps opportun l'arriéré de revendications du statut de réfugié et d'appels de l'immigration non résolus, en tenant compte de son ampleur actuelle et du nombre prévu de nouveaux cas.</p>	<p>Réponse de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada continuera de collaborer avec le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme et avec les fonctionnaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration afin que le gouvernement puisse déterminer l'effectif requis ou élaborer une autre stratégie pour traiter les cas non résolus en temps opportun, compte tenu des cas à l'étude et des nouveaux cas anticipés.</p>

Annexe B Sociétés d'État et entités incluses dans notre vérification

Sociétés d'État	Petites entités
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*	Agence canadienne d'évaluation environnementale
Administration de pilotage de l'Atlantique Canada*	Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée
Administration de pilotage des Grands Lacs Canada*	Agence de la consommation en matière financière du Canada
Administration de pilotage des Laurentides Canada*	Bureau de l'Administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires
Administration de pilotage du Pacifique Canada*	Bureau de l'Enquêteur correctionnel
Administration du pont Blue Water	Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes
Banque de développement du Canada	Bureau de la coordonnatrice de la condition féminine
Banque du Canada	Bureau de la sécurité des transports du Canada
Centre de recherches pour le développement international	Bureau du commissaire à la magistrature fédérale**
Commission canadienne du lait	Bureau du Commissaire des tribunaux de révision PPC/SV
Commission canadienne du tourisme	Bureau du surintendant des institutions financières
Commission de la capitale nationale	Bureau fédéral de l'ombudsman des victimes d'actes criminels
Conseil canadien des normes	Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Conseil des Arts du Canada	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
Construction de Défense Canada	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Corporation commerciale canadienne	Comité des griefs des Forces canadiennes
Corporation de développement des investissements du Canada	Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada
Énergie atomique du Canada limitée	Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
Exportation et développement Canada	Commission canadienne de sûreté nucléaire
Financement agricole Canada	Commission canadienne des affaires polaires
Fondation canadienne des relations raciales	Commission canadienne des droits de la personne
Marine Atlantique S.C.C	Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
Monnaie royale canadienne	Commission de la citoyenneté
Musée canadien de la nature	Commission de révision de sanctions administratives pécuniaires
Musée canadien des civilisations	Commission des champs de bataille nationaux

Sociétés d'État	Petites entités
Musée des beaux-arts du Canada	Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada
Musée national des sciences et de la technologie	Commission des relations de travail dans la fonction publique
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	Commission du droit d'auteur
Office d'investissement du régime de pensions du Canada*	Commission nationale des libérations conditionnelles
Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*	Conseil canadien des relations industrielles
Parc Downsview Park Inc.	Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés
Ridley Terminals Inc.	Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Société canadienne des postes	Conseil de recherches en sciences humaines
Société d'assurance-dépôts du Canada	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Société de développement du Cap-Breton	Conseil national des produits agricoles
Société d'expansion du Cap-Breton**	École de la fonction publique du Canada
Société des ponts fédéraux Limitée	Instituts de recherche en santé du Canada
Société Radio-Canada	Office des transports du Canada
Société immobilière du Canada limitée	Office national de l'énergie
Société du Centre national des Arts*	Office national du film
Téléfilm Canada	Secrétariat de l'ALÉNA — Section canadienne
VIA Rail Canada Inc.	Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
Commission canadienne du lait	Service administratif des tribunaux judiciaires
	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
	Tribunal canadien des droits de la personne
	Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs
	Tribunal canadien du commerce extérieur
	Tribunal d'appel des transports du Canada
	Tribunal de la concurrence
	Tribunal de la dotation de la fonction publique
	Tribunal des anciens combattants (révision et appel)

* Pour ces entités, le premier dirigeant n'est pas nommé par le gouverneur en conseil.

** Ces entités n'ont pas répondu à notre instrument de collecte d'information.

Le Point — Rapport de la vérificatrice générale du Canada — 2009

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada
Points saillants — Chapitres 1 à 5
Annexe

Chapitre 1	La sécurité nationale : l'échange de renseignements et d'information
Chapitre 2	Le processus de nomination par le gouverneur en conseil
Chapitre 3	La vérification de petites et moyennes entreprises — Agence du revenu du Canada
Chapitre 4	Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités — Affaires indiennes et du Nord Canada
Chapitre 5	Les services de passeport — Passeport Canada

