



Canadian Study
of Parliament Group

Groupe canadien
d'étude des parlements

L'importance des hauts fonctionnaires du Parlement pour
la démocratie parlementaire au Canada :
Étude du commissaire à l'environnement et au développement durable
du Canada et du commissaire à l'environnement de l'Ontario

David Pond

BOURSE DE RECHERCHE JAMES R. MALLORY 2006 - 2008

Titre

L'importance des hauts fonctionnaires du Parlement pour la démocratie parlementaire au Canada : Étude du commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada et du commissaire à l'environnement de l'Ontario

David Pond

I. INTRODUCTION

Les législatures du Canada commencent à être surpeuplées de hauts fonctionnaires du Parlement. Le Parlement fédéral, les dix assemblées législatives provinciales et les trois assemblées législatives territoriales en comptent en tout 78 aujourd'hui. Le gouvernement Harper en a créé trois. Six des provinces et deux des territoires en ajoutent au moins un au cours de la dernière décennie. Certains des postes de hauts fonctionnaires du Parlement récemment créés représentent des expériences novatrices de gouvernance parlementaire. La fonction du nouveau directeur parlementaire du budget est considérée par certains comme « l'une des réformes parlementaires les plus radicales de l'histoire du Canada [traduction] » (Levy, 2008, p. 39). Le commissaire provincial à l'environnement dont il sera question ici est non seulement unique au Canada, mais compte peu d'homologues ailleurs dans le Commonwealth.

Les hauts fonctionnaires du Parlement exécutent un certain nombre de tâches. Ils rendent des décisions sur des plaintes, aident les citoyens dans leurs démêlés avec la bureaucratie, surveillent divers aspects de l'administration gouvernementale et aident les législatures à remplir leurs fonctions d'examen. La prolifération de nouveaux hauts fonctionnaires du Parlement au cours des dernières années décourage les généralisations hâtives concernant leur contribution à la pratique de la démocratie au Canada. Comme le fait remarquer Thomas, nous manquons d'une typologie générale du phénomène (Thomas, 2003)¹.

Beaucoup de politologues soulignent, non sans malaise, la popularité croissante de cette institution. Ils s'inquiètent du rôle des hauts fonctionnaires du Parlement chargés d'aider les législatures à surveiller l'exécutif. Ils estiment que leur importance croissante soulève une question constitutionnelle en matière de gouvernance.

¹ Si cela est vrai, comment l'auteur a-t-il pu calculer le total de 78 hauts fonctionnaires? La définition opérationnelle d'un haut fonctionnaire du Parlement employée ici s'appuie sur les critères proposés par Thomas (Thomas 2003), une lecture des lois fédérales et provinciales en vertu desquelles ces hauts fonctionnaires sont nommés et les listes officielles que le Parlement fédéral et les législatures provinciales affichent sur leurs sites Web.

Rappelons cependant que, au cours de la controverse entourant le départ de la commissaire Gélinas, la vérificatrice générale Sheila Fraser a déclaré au Comité permanent de l'environnement et du développement durable que, à strictement parler, le commissaire à l'environnement et au développement durable ne devrait pas être considéré comme un haut fonctionnaire du Parlement parce qu'il n'était pas directement nommé par le Cabinet sur la recommandation du Parlement, mais par elle-même (Fraser, 2007). Par ailleurs, le vérificateur général précédent a comparu devant le même comité et laissé entendre que les critères de définition du statut de haut fonctionnaire du Parlement devraient être moins formalisés et que l'on devrait tenir compte du degré d'autonomie et de la visibilité de l'intéressé (Desautels, 2007). Dans cette perspective, le CEDD est effectivement un haut fonctionnaire du Parlement.

La critique théorique

L'enjeu, du point de vue théorique, sera résumé dans les paragraphes qui suivent (voir Hartle, 1988; Savoie, 2008A, 2008B; Smith, 2004, 2006, 2007; Sutherland, 1980, 1986, 1993, 1999, 2002, 2006; Sutherland et Mitchell, 1997; Thomas, 2003, 2006). Rappelons que cette critique est loin d'être exhaustive, car il existe peu d'études approfondies sur le rôle des hauts fonctionnaires du Parlement.

L'influence des hauts fonctionnaires du Parlement est un symptôme de déclin parlementaire : leur popularité traduit le cynisme corrosif de la population à l'égard de la politique partisane et de la culture politique canadienne. Beaucoup de hauts fonctionnaires du Parlement ne sont pas organiquement reliés à la législature qu'ils servent : ils essaient plutôt d'en appeler directement à l'opinion publique pour inciter l'exécutif à adopter leurs recommandations. Ils sont habiles à projeter une image d'objectivité et semblent s'élever au-dessus de la partisanerie mesquine à laquelle s'abandonnent les parlementaires. Sutherland, par exemple, s'est intéressé à la façon dont le Bureau du vérificateur général (BVG) a su déployer le prestige intellectuel de la vérification professionnelle pour étendre son influence au sein du processus décisionnel. Le BVG ne voit dans le Parlement que l'un des nombreux consommateurs de ses rapports (Sutherland, 1986, 2002). Des hauts fonctionnaires du Parlement comme le commissaire à l'intégrité de l'Ontario et le commissaire fédéral aux conflits d'intérêts et à l'éthique consolident l'impression populaire qu'on ne peut pas laisser aux élus le soin de contrôler leurs propres actions.

Le Parlement a pour mission d'examiner les décisions de l'exécutif et de lui en demander compte. Mais la reddition des comptes lui échappe progressivement et devient la responsabilité des hauts fonctionnaires du Parlement et d'autres organismes externes comme les tribunaux et les médias. Il se crée une véritable industrie de la reddition des comptes en dehors des murs du Parlement fédéral et des législatures provinciales.

Pour Savoie et Smith, les députés qui appuient la prolifération des hauts fonctionnaires du Parlement empirent la situation de délégitimation du Parlement (Savoie, 2008b; Smith, 2007). L'étude de Malloy sur le Comité permanent des comptes publics indique que les députés sont satisfaits de s'en remettre au vérificateur général et que, en fait, ils ont du mal à imaginer comment le Comité pourrait être efficace sans l'aide de celui-ci (Malloy, 2006). Les membres du gouvernement et mêmes les premiers ministres hésitent à contester les hauts fonctionnaires du parlement de crainte d'être accusés de compromettre leur indépendance. Selon Smith, « ceux que l'on considérait comme des serviteurs du Parlement en deviennent progressivement les maîtres [traduction] » (Smith, 2004, p. 25). Le même phénomène est à l'œuvre dans certaines législatures provinciales.

La crédibilité des hauts fonctionnaires du Parlement peut s'appuyer sur leur indépendance structurelle, mais il ne faut pas confondre indépendance et objectivité. Ce sont les acteurs de guerres intestines tout comme les autres bureaucrates. On ne s'en rend pas toujours compte en raison de la confusion suscitée par la notion d'indépendance. Les hauts fonctionnaires du Parlement sont décrits comme des fonctionnaires indépendants et non partisans, mais ces deux termes ne doivent pas être confondus. Leur équation traduit le sentiment anti-partis qui se trouve

à l'origine de leur influence. Les députés sont prompts à condamner les ministres qui semblent menacer l'indépendance de ces hauts fonctionnaires, mais ils se demandent rarement s'il y a lieu de considérer que l'indépendance et l'objectivité sont synonymes.

Le statut des hauts fonctionnaires du Parlement comme serviteurs du Parlement dépend d'une fiction polie, à savoir que le Parlement a une existence propre en dehors de l'exécutif. Mais, à toutes fins pratiques, la surveillance de l'exécutif incombe à l'opposition. Les instruments dont dispose le Parlement pour exercer sa fonction d'examen sont généralement employés par les partis d'opposition pour discréditer le gouvernement. C'est dans ce cadre que les hauts fonctionnaires du Parlement doivent remplir leur fonction. Quel que soit le degré d'objectivité qu'ils essaient d'instiller dans leur travail, celui-ci est accueilli par un auditoire qui a ses propres visées. Les députés de l'opposition ne s'intéressent guère aux rapports qu'ils ne peuvent pas brandir contre des ministres. Il est illusoire de penser que la consolidation des pouvoirs des hauts fonctionnaires du Parlement ou la création de nouveaux postes de ce genre modifiera la dynamique propre aux législatures canadiennes.

Les objets de notre étude

Nous examinerons la critique théorique résumée ci-dessus par le biais d'une étude du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable (CEDD) et du commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO).

Leurs postes ont été créés par des gouvernements qui estimaient que l'environnement est devenu un enjeu incontournable de notre époque et que les parlementaires avaient besoin d'un appui institutionnel pour remplir leur mission de surveillance de l'exécutif dans ce domaine. Les deux institutions proposent des stratégies différentes pour inviter les députés à participer au processus décisionnel.

Le CEDD est un vérificateur environnemental dont le poste est inspiré du modèle du Bureau du vérificateur général (BVG). Le commissaire à l'environnement (CEO) surveille la conformité de l'exécutif à une charte des droits environnementaux. Il est nommé par le Cabinet pour une durée déterminée, sur adresse de la législature provinciale, alors que le CEDD est nommé et peut être renvoyé par le vérificateur général. Les rapports du CEDD sont assujettis à l'examen d'un comité spécial de la Chambre des communes, alors que les rapports du CEO sont déposés à l'Assemblée législative, mais le Règlement est muet quant à leur statut.

Ces deux institutions ont été créées au milieu des années 1990. Les quelques titulaires de la fonction ont donc exercé une influence formatrice sur leurs pratiques et leurs politiques. La crise institutionnelle relative au CEDD dont nous parlerons ici avait trait au rendement de la commissaire Johanne Gélinas. L'importance du CEO de nos jours traduit le style de leadership de Gord Miller.

Le lecteur remarquera que la partie consacrée au CEO est nettement plus longue que le traitement réservé à la fonction du CEDD. Cela était inévitable pour la raison suivante : la Charte des droits environnementaux est un texte législatif complexe, et il existe peu d'ouvrages à son sujet, tandis que l'on dispose de beaucoup d'études sur le développement durable, les origines du CEDD et la politique de la vérification.

Les titulaires du poste de commissaire fédéral ont été les suivantes (la liste exclut un titulaire intérimaire) : Brian Emmett (1996-2000); Johanne Gélinas (2000-2007); Ron Thompson (2007-2008); Scott Vaughan (2008-2009). Les deux commissaires à l'environnement dont il sera question ici sont les suivants : Eva Ligeti (1994-1999) et Gord Miller (1999-2009).

II. LE COMMISAIRES À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable

Le développement durable, notion popularisée par la Commission Brundtland Commission (CMED, 1987), soulève de vastes questions sur l'orientation de la politique gouvernementale dans les sociétés avancées. Au stade de l'élaboration de l'ordre du jour, la question du développement durable renvoie à celles de la valorisation du capital naturel, de la justice intergénérationnelle et de la responsabilité des sociétés développées à l'égard de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Au stade de la mise en œuvre, elle invite les décideurs à tenir compte des externalités environnementales négatives produites par l'économie de marché, qui soulèvent des questions embarrassante sur la distribution du pouvoir dans la société civile.

Bref, la mise en œuvre du développement durable suppose un changement de paradigme dans les sociétés avancées. Comme cela n'est pas produit et ne semble guère probable, toutes les démocraties libérales attachées à cette notion doivent trouver leurs propres compromis. On ne saurait écarter la question en se disant qu'il s'agit d'un cynique exercice de relations publiques ou une manière de politique symbolique. Le développement durable est un idéal qui suscite énormément d'intérêt parmi les électeurs occidentaux. Il dure et perdure dans la politique canadienne. Au cours des cinq dernières années, deux provinces – le Québec et Terre-Neuve – ont officiellement adopté ce discours (Québec, 2006; Terre-Neuve, 2007). En 2005, un comité sénatorial a publié un rapport dénonçant le peu de progrès du Canada en matière de développement durable (Sénat, 2005). Le gouvernement fédéral dirigé par le premier ministre libéral Chrétien a réaffirmé l'engagement du Canada à cet égard au Sommet de Johannesburg en 2002 (Environnement Canada, 2002). Plus récemment, comme nous le verrons plus loin, le gouvernement conservateur Harper a appuyé un projet de loi réinstituant le rôle fédéral dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable.

Les tenants du développement durable répondent à l'objection selon laquelle la notion n'a pas de sens concret et opérationnel en faisant valoir qu'il en va de même de la notion amorphe de « démocratie », qui n'interdit pas un débat de fond sur les moyens de la concrétiser ou sur la situation actuelle de la politique dans les démocraties libérales (Dryzek, 2007). Il demeure que les institutions en vigueur dans un pays démocratique – le modèle de Westminster dans le cas du Canada – fixent les limites des discussions concrètes sur les formes et la pratique de la démocratie. Il en va de même des débats relatifs à la gouvernance environnementale. Le développement durable n'est réalisable au Canada que dans la mesure où il est compatible avec les conventions de la responsabilité ministérielle et avec le rôle de la Chambre des communes en tant que tribune première où les ministres et les membres du Cabinet doivent rendre compte.

Le développement durable et la création du poste de CEDD

La planification du développement durable au Canada remonte aux années 1990, à l'époque où le gouvernement Mulroney a dévoilé l'ambitieux Plan vert pluriannuel doté d'un budget de trois milliards de dollars. Le Cabinet avait pu invoquer une opinion publique favorable ainsi que les pressions de la collectivité internationale pour surmonter les résistances internes habituelles du ministère des Finances, du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé. Cependant, dès 1991, les Finances ont contre-attaqué en reportant la mise en œuvre de certains volets importants du Plan vert, puis en imposant carrément des coupures budgétaires. Cela a détruit efficacement toute idée d'élever Environnement Canada au rang d'organisme central, alors que c'était le

préalable essentiel à l'enchâssement du développement durable dans le paradigme stratégique dominant au sein de l'appareil décisionnel (Doern, 1993). Le Plan vert a été mis en valeur au Sommet de la terre de Rio, en juin 1992, mais l'intérêt actif du gouvernement Mulroney pour l'environnement s'est tari à l'approche de l'élection de 1993.

Dans l'opposition, les Libéraux de Chrétien se sont emparés de la bannière environnementale et n'ont pas manqué de brandir efficacement l'échec du gouvernement conservateur à mettre l'accent sur le développement durable dans le Plan vert. Le Livre rouge préélectoral des Libéraux (*Pour la création d'emplois/Pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada*) embrassait le développement durable. Paul Martin, futur ministre des Finances, était le critique libéral en matière d'environnement dans l'opposition et l'auteur du chapitre du Livre rouge consacré à cette question. Selon Toner, les Libéraux étaient sincères dans leur engagement à mettre le développement durable en œuvre, comme l'atteste la décision du Parti d'en faire un thème majeur de sa plateforme électorale même si l'économie était entrée dans une période de déclin avant l'élection de 1993 et que la population avait commencé à se désintéresser de la question environnementale (Toner, 1996).

Le Livre rouge libéral était scrupuleusement fidèle aux discours officiels sur le développement durable, appelant à une transformation radicale des valeurs et de la politique gouvernementale et faisant valoir que le développement durable, c'est-à-dire l'intégration des objectifs économiques et des objectifs environnementaux, s'inscrit dans la tradition libérale de l'investissement social comme saine politique économique (Toner, 2002, p. 87). On y promettait la création d'un vérificateur général de l'environnement qui rendrait compte directement au Parlement et doté de pouvoirs d'enquête semblables à ceux du vérificateur général des comptes. Ce nouveau haut fonctionnaire du Parlement ferait savoir directement à la population si les programmes fédéraux et les dépenses du gouvernement fédéral appuyaient la transition au développement durable. Ses rapports porteraient également sur la mise en œuvre et l'exécution des lois fédérales en matière d'environnement. Enfin, les Canadiens seraient en mesure d'adresser au nouveau vérificateur général de l'environnement des pétitions demandant que l'on procède à des enquêtes spéciales visant à déterminer si des lois en matière d'environnement étaient ignorées ou enfreintes (Toner, 1992, 1994).

Une fois au pouvoir, le premier ministre Chrétien avait chargé des membres importants de son équipe du dossier environnemental. Sheila Copps, vice-premier ministre, avait été nommée ministre de l'Environnement. Son secrétaire parlementaire, Clifford Lincoln, avait auparavant servi comme ministre de l'Environnement au Québec. Charles Caccia, simple député très respecté et environnementaliste de longue date, avait été placé à la tête d'un nouveau comité parlementaire dit Comité permanent de l'environnement et du développement durable. En mars 1994, le gouvernement a invité le nouveau comité à rendre compte de la concrétisation de la promesse faite dans le Livre rouge concernant la création d'un vérificateur général de l'environnement. Le Comité avait pour mission d'envisager les fonctions que pourrait assumer le nouveau commissaire, dont la vérification de l'efficacité et de l'efficience des mesures gouvernementales visant à réaliser ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable, l'évaluation des politiques gouvernementales relatives à l'environnement et au développement durable, et l'évaluation des pratiques administratives et opérationnelles des ministères (Comité permanent, 1994, p. 46).

Dans le rapport publié en mai 1994, le Comité a fait savoir que la plus importante lacune du cadre redditionnel en vigueur au gouvernement du point de vue de la concrétisation de la durabilité était le manque d'évaluation indépendante des politiques. Pour combler cette lacune, il faudrait, selon le Comité, créer un nouveau poste dont le titulaire serait chargé de déterminer si les politiques, les programmes et les dépenses du gouvernement appuyaient la transition au développement durable et se conformaient aux engagements internationaux du Canada en matière d'environnement. Mais le nouveau titulaire ne devrait pas se limiter à la vérification environnementale, déjà pratique établie au BVG. La vérification était rétrospective et ne portait que sur le rendement des programmes existants. Elle ne portait pas directement sur les nouvelles politiques qu'il y aurait lieu d'adopter. L'évaluation des politiques, par contre, était prospective. Le Comité a déclaré ce qui suit au sujet de la pratique de vérification environnementale du BVG :

Malgré le rôle important que joue la vérification dans la protection de l'environnement, il s'agit d'un moyen de redresser la situation « après coup ». Elle permet de déceler une lacune dans l'exécution d'un programme pour que, par la suite, les correctifs nécessaires soient apportés. L'un des inconvénients, surtout en ce qui concerne la vérification des questions liées au développement durable, c'est que cette lacune deviendra apparente uniquement si le développement durable figurait parmi les objectifs établis du programme. C'est là un aspect très important, car la notion de développement durable existe depuis moins de dix ans, et les documents fédéraux qui mentionnent le développement durable comme objet ou principe fondamental sont rares.
(Comité permanent, 1994, p. 35)

Le Comité estimait effectivement que la vérification environnementale était un instrument valable et devrait être maintenue et que, en fait, elle prendrait une plus grande importance lorsque le principe du développement durable serait appliqué dans les activités de l'ensemble des ministères du gouvernement. Mais il a rejeté l'avis formulé par le vérificateur général, qui, au cours de sa comparution, avait déclaré que la responsabilité du nouveau titulaire devrait se limiter à la vérification environnementale et qu'il devrait donc relever du BVG. Selon M. Desautels, l'évaluation prospective de politiques et la vérification n'allaient pas de pair. L'évaluation prospective risquait de compromettre la crédibilité du nouveau titulaire considéré comme critique indépendant et objectif (Comité permanent, 1994, p. 39).

Le Comité a plutôt conclu que le nouveau titulaire devrait remplir un rôle plus vaste que le simple suivi des mesures internes prises par les ministères fédéraux pour se conformer aux objectifs du Cabinet en matière de développement durable. La transition au développement durable supposait rien moins qu'une restructuration fondamentale de la société canadienne. Selon le Comité, le commissaire désigné à ce nouveau poste devrait également encourager la collaboration et la concertation entre les administrations fédérale et provinciales en matière de développement durable, assurer la liaison avec les ONG, le gouvernement et d'autres parties intéressées concernant l'évolution des concepts, pratiques et technologies associés au développement durable, sensibiliser directement les Canadiens à « la nécessité d'adopter des pratiques qui favorisent le développement durable », inviter les Canadiens à proposer des moyens d'améliorer les mesures prises en matière de développement durable et leur en donner

l'occasion, et « fournir avis et conseils, par l'intermédiaire du Parlement, au sujet d'approches nouvelles qui accéléreraient la transition vers le développement durable » (Comité permanent, 1994, p. 10). La loi portant création du nouveau poste de commissaire au développement durable devrait comprendre en préambule une définition de la notion de développement durable inspirée de celle de la Commission Brundtland (Comité permanent, 1994, p. 14).

Enfin, le Comité recommandait que les rapports du nouveau commissaire soient automatiquement transférés à un comité permanent, de la même façon que les rapports du BVG étaient déposés au Comité permanent des comptes publics. Le commissaire devrait rendre compte une fois par an au Parlement, ou plus souvent au besoin. Il devrait être nommé pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

La loi créant le CEDD (C-83) et le débat à la Chambre

La réponse législative du gouvernement au rapport du Comité a pris la forme du projet de loi C-83, présenté en avril 1995. Pressé par une situation financière morose, les ministres libéraux avaient déjà fait marche arrière quant à l'engagement pris lorsqu'ils étaient dans l'opposition de formuler une solide définition du développement durable. Évidemment que le ministère de l'Environnement ne pourrait pas sortir indemne de l'Examen des programmes de 1994-1995, dont le point culminant a été le budget présenté par Paul Martin en février 1995. L'importance réelle de ce budget est qu'il signait officiellement l'échec du gouvernement à faire du développement durable le nouveau paradigme de son administration. Environnement Canada ne serait pas transformé en un puissant organisme central doté du pouvoir de coordonner la mise en œuvre horizontale du développement durable dans l'ensemble de la bureaucratie fédérale (Toner 1996; Juillet et Toner, 1997).

C'est dans ce contexte qu'il convient d'évaluer le projet de loi C-83. Ce texte et le document qui l'accompagnait – le *Guide de l'écogouvernement* – constituaient une réponse stratégique raffinée au problème que représentait la conciliation entre l'engagement pris dans le Livre rouge et les « dures réalités de la politique canadienne dans les années 1990 » [traduction] » (Juillet et Toner, 1997, p. 180). Le gouvernement libéral serait en mesure de gérer le discours relatif au développement durable dans le cadre institutionnel existant.

Le projet de loi C-83 rejetait l'essentiel du rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable et entérinait, en lieu et place, les fondements du rapport minoritaire déposé par les deux députés du Bloc québécois. Le Bloc était entièrement d'accord avec la position du BVG pour dire que l'analyse prospective de politiques devrait être laissée aux députés et que la responsabilité du nouveau commissaire devrait se limiter à l'exercice non politique de la vérification.

Le projet de loi C-83 proposait les modifications suivantes à la *Loi sur le vérificateur général* (Canada, 1995) :

- Le BVG serait investi du pouvoir de nommer le commissaire à l'environnement et au développement durable. Le commissaire rendrait compte directement au vérificateur général et non au Parlement (par. 15.1(1)).

- Le CEDD devrait aider le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière de développement durable (par. 15.1(2)).
- Le CEDD aurait pour mission de contrôler les progrès accomplis par les ministères en matière de développement durable, défini comme « concept en constante évolution qui repose sur l'intégration de préoccupations sociales, économiques et environnementales » (art. 21.1). Le développement durable serait tributaire notamment des facteurs suivants : a) l'intégration de l'environnement et de l'économie, b) la protection de la santé des Canadiens, c) la protection des écosystèmes, d) le respect des obligations internationales du Canada, e) la promotion de l'équité, f) une planification intégrant les externalités environnementales négatives dans le processus décisionnel, g) la prévention de la pollution et h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir (al. 21.1(h)).
- Le CEDD pourrait procéder aux « examens et enquêtes » qu'il jugerait nécessaire pour contrôler la mesure dans laquelle les ministères auraient réalisé les objectifs prévus par leur stratégie de développement durable (par. 23(1)).
- Le vérificateur général (et non pas le CEDD) pourrait recevoir des pétitions de Canadiens concernant des questions environnementales et les acheminer aux ministres compétents. Il pourrait ensuite vérifier la conformité au délai de réponse ministérielle prévu par la Loi (art. 22).
- Le CEDD devrait déposer un rapport annuel à la Chambre des communes « au nom du vérificateur général » concernant toute question qu'il jugerait utile de porter à l'attention de la Chambre, notamment la mesure dans laquelle les ministères auraient réalisé les objectifs prévus par leurs stratégies de développement durable, le nombre de pétitions reçues et leur statut actuel (par. 23 (2) - (3)). Les rapports devraient être transférés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable.
- Les ministres seraient tenus d'élaborer des stratégies de développement durable et d'en déposer la première version à la Chambre dans un délai de deux ans. Ces stratégies devraient être mises à jour tous les trois ans et déposées à la Chambre. Le Cabinet devrait en déterminer le contenu par règlement (art. 24).

On s'éloignait considérablement de la vision du Comité permanent, qui avait envisagé la création d'un poste de promotion de politiques dont le titulaire serait doté d'un mandat suffisamment large pour lui permettre de commenter la politique et de collaborer avec ceux qui élaborent les politiques à l'échelle fédérale et provinciale dans le but de concrétiser les principes du développement durable. Au lieu de cela, la mission d'examen du CEDD serait confinée au suivi des mesures prises par les ministères pour appliquer les stratégies de développement durable qu'ils auraient eux-même élaborées. Le Cabinet approuverait le contenu de ces stratégies par règlement, en dehors du ressort direct du Parlement. Les Canadiens pourraient adresser au vérificateur général des pétitions concernant les questions environnementales, mais le BVG ne pourrait que les acheminer aux ministres compétents. Contrairement à la promesse énoncée dans le Livre rouge, le BVG/CEDD n'aurait pas le pouvoir de faire enquête à titre indépendant sur le contenu des pétitions.

Tandis que le projet de loi C-83 était examiné par la Chambre des communes, le gouvernement a publié un *Guide de l'écogouvernement* signé par le premier ministre et tous ses ministres. Ce document constituait le cadre d'élaboration des stratégies ministérielles qui deviendraient obligatoires lorsque le projet de loi C-83 serait adopté. Il traduisait l'engagement de l'ensemble

du gouvernement à l'égard du développement durable et proclamait que, « pour réaliser le développement durable, il importe d'envisager la politique officielle d'une façon intégrée, ouverte et responsable » (*Guide*, p. 1). La concrétisation du développement durable était cependant définie comme une écologisation des opérations internes du gouvernement fédéral et ne s'actualisait pas par l'introduction de nouveaux programmes ambitieux destinés à restructurer la société civile ou à déterminer de nouvelles orientations dans la consommation ou l'usage des biens matériels tels que les avait imaginés la Commission Brundtland. Malgré l'engagement personnel du premier ministre, le *Guide* laissait à chaque ministère le soin de dresser son propre plan. Ainsi, le développement durable serait mis en œuvre dans le cadre traditionnel de la reddition des comptes ministérielle. Le centre n'assumerait pas la responsabilité directe de la coordination d'une action efficace dans le dossier de l'environnement.

La stratégie du gouvernement consistant à intégrer le développement durable aux structures existantes de l'État parlementaire supposait un partenariat avec le BVG. Desautels avait fait valoir que le type de défense de l'environnement imaginé par le Comité permanent donnerait nécessairement lieu à une ingérence dans des questions hautement politiques. Il proposait plutôt la création d'un poste de haut fonctionnaire du Parlement chargé de la vérification environnementale et dont le rôle prolongerait celui du vérificateur général des comptes. Le fait d'inscrire la nouvelle fonction au sein de son Bureau perturbait le moins possible le statu quo institutionnel. Le lien entre le CEDD et le BVG permettrait au nouveau commissaire de tirer parti du prestige du BVG, comme Copps et d'autres porte-parole libéraux l'ont suggéré durant le débat législatif portant sur le projet de loi C-83 (Copps, 1995; Lincoln, 1995; Regan, 1995). Les ministères faisaient attention lorsqu'ils étaient visés par une vérification du BVG. Ils auraient désormais à rendre compte de leurs engagements environnementaux à un commissaire externe.

Pour Copps, il était acceptable que le BVG/CEDD ait le pouvoir de mettre le gouvernement dans l'embarras concernant son présumé manque de progrès dans le dossier environnemental, tout comme le BVG le faisait régulièrement dans d'autres dossiers de l'administration gouvernementale, mais cela valait mieux que la proposition du Comité permanent, qui supposait la création d'un poste de haut fonctionnaire du Parlement très en vue qui pourrait reprocher aux ministres leur répugnance à adopter le paradigme du développement durable.

Copps prétendait que ce nouveau partenariat avec le BVG attestait l'engagement du gouvernement à l'égard de la prémisse centrale du principe du développement durable, à savoir que les considérations environnementales doivent être entièrement intégrées au processus décisionnel. Il faut cependant préciser en quoi le projet de loi C-83 touchait la compétence du BVG. Selon ce dernier, une vérification environnementale consistait à examiner un programme en particulier. Le projet de loi modifiait l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général* pour ajouter un quatrième « E » à la trilogie convenue de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacé qui constituait le cadre des vérifications effectuées par le BVG en fonction des critères d'optimisation et de rendement. Le quatrième « E » s'appliquait aux programmes visés par la vérification en raison de leurs effets environnementaux (al. 7(2)f)). Selon le CEDD, la vérification de l'optimisation environnementale portait sur les programmes gouvernementaux produisant des biens environnementaux (des règlements, par exemple) ou du moins avaient un effet sur l'environnement (CEDD, 1997, par. 54 et 55; CEDD, 2003, par. 10 et 11). Mais la

décision de lancer un programme aux répercussions environnementales incombait toujours aux ministres.

Le projet de loi C-83 attribuait également au BVG/CEDD la tâche plus générale de rendre compte des progrès des ministères en matière de développement durable, défini comme « concept en constante évolution qui repose sur l'intégration de préoccupations sociales, économiques et environnementales » (Canada, 1995, art. 21.1). Le CEDD pouvait aider les ministères, notamment en publiant des rapports sur ce qu'il escomptait trouver dans les stratégies de développement durable (CEDD, 1997, par. 48 à 51), mais il incombait aux ministres de concevoir leurs propres stratégies.

Le résultat, ainsi que Juillet et Toner l'ont fait remarquer (1997, p. 198), est que la principale motivation des ministres à intégrer le développement durable dans le mode de fonctionnement de leur ministère est la perspective d'avoir à répondre à un rapport négatif du CEDD et non pas le respect de directives centrales. Les activités relatives au développement durable se sont donc limitées à l'élaboration de plans acceptables aux yeux du CEDD, c'est-à-dire à une tâche relative périphérique par rapport au fonctionnement réel du gouvernement (Clark et Swain, 2005). Le gouvernement libéral s'est ainsi assuré que la notion de développement durable serait inscrite dans les limites institutionnelles existantes. La création d'un poste de commissaire à l'environnement associé à l'institution hautement respectée et très visible du BVG a été un excellent compromis qui a donné de la crédibilité à l'engagement du gouvernement en matière de développement durable tout en permettant que le dialogue entre le Cabinet et le Parlement au sujet de ses répercussions concrètes passe par des voies familières et navigables.

La stratégie politique du BVG

Le rôle central que joue le BVG dans le gouvernement parlementaire contemporain a été analysé sans détour par le vérificateur général Desautels dans l'ouvrage d'adieu qu'il a publié en 2001 sous le titre de *Le point sur une décennie au service du Parlement*. Il y reconnaissait que, en 1977, le Parlement avait fait « un pas » lorsqu'il avait modifié la *Loi sur le vérificateur général* pour conférer au BVG « de nouveaux pouvoirs très étendus, définis uniquement en termes généraux » (Desautels, 2001, par. 263). Les modifications sanctionnaient la vérification de l'optimisation des ressources, que Desautels considérait comme un type de vérification législative². On craignait, disait-il, que les changements apportés au mandat du BVG « n'incitent le vérificateur général à s'ingérer dans les questions stratégiques, et même dans la politique, et qu'il aille jusqu'à mettre en question le jugement politique » (Desautels, 2001, par. 264). Le ministre responsable de la loi en 1977 avait insisté à la Chambre pour obtenir que les modifications ne fassent pas glisser le BVG dans la sphère de l'analyse des politiques gouvernementales (Sutherland, 2002).

Pourquoi, dans ce cas, se faisait-on du souci? Parce que la vérification législative allait au-delà de la vérification financière traditionnelle. Les vérifications législatives avaient pour but de renseigner les députés sur « le rendement en matière de gestion à l'échelle de l'administration » (Desautels, 2001, par. 259). Desautels admettait qu'il « n'existe pas de normes générales

² La vérification environnementale ajoutée à l'arsenal du VG en est une autre (Desautels, 2001, par. 260 et 261).

reconnues pour la communication de l'information non financière sur le rendement, et la vérification d'une entité donnée peut exiger l'élaboration de normes particulières à cette fin » (Desautels, 2001, par. 259). Il s'ensuit que « certains craindront toujours que le vérificateur général ne dépasse la frontière – difficile à délimiter – entre la gestion et la politique » (Desautels, 2001, par. 264). La *Loi sur le vérificateur général* laisse au vérificateur général le soin de déterminer où la frontière se situe, et celle-ci n'est pas « fixe » (Desautels, 2001, par. 265). Comment le vérificateur général s'y prend-il pour ne pas franchir la frontière? D'un côté, il y a les politiques administratives, qui sont facilement vérifiables. De l'autre, il y a les politiques intégrées aux lois et assujetties au débat politique, qui ne feront jamais l'objet des vérifications du BVG. Entre les deux, il y a cette « zone grise » où la frontière entre la gestion et la politique est « difficile à tracer » (Desautels, 2001, par. 265). Cette zone grise comprend les politiques appuyant les programmes, qui précisent comment ces derniers doivent être gérés, et les politiques fixant les objectifs des programmes et déterminent les principales décisions qui s'y rattachent.

Desautels estimait avoir réussi à respecter son mandat et à ne pas transgresser la frontière entre gestion et politique (Desautels, 2001, par. 266). Il en était sûr parce que les objets de ses vérifications d'une année à l'autre avaient déclenché peu de plaintes lui reprochant d'avoir franchi la frontière. En fait, il pensait que, s'il n'avait fait l'objet d'aucune plainte, il lui aurait fallu conclure qu'il ne s'était probablement pas acquitté de son mandat (Desautels, 2001, par. 266). Selon lui, le rôle actuel du vérificateur général en matière de vérification législative est non seulement généralement accepté, mais fait l'objet d'une demande croissante au Parlement (Desautels, 2001, par. 288).

Il s'ensuit manifestement qu'il n'est pas possible de mesurer le pouvoir du BVG en lisant la *Loi sur le vérificateur général* parce qu'il est fluide et dépend du sentiment personnel du vérificateur général concernant la distance qu'il peut franchir sans compromettre la réputation professionnelle du Bureau.

Ce contexte est indispensable pour comprendre la réponse stratégique du BVG à sa nouvelle responsabilité à l'égard du CEDD. Lorsqu'il s'est adressé au comité chargé d'étudier le projet de loi C-83, Desautels a explicitement défini les paramètres du rôle du CEDD en termes protégeant l'intégrité de la fonction de vérification du BVG. Premièrement, le commissaire ne commenterait pas le bien-fondé des politiques environnementales en vigueur. Deuxièmement, le projet de loi C-83 ne prévoyait pas que le vérificateur général ou le commissaire deviennent des ombudsmen. Cette responsabilité compromettrait la crédibilité du BVG/CEDD. « En effet, ce rôle forcerait le commissaire à promouvoir activement les principes du développement durable, alors que les vérificateurs doivent normalement se limiter à signaler les cas où ces principes ne sont pas respectés. » (Desautels, 1995, p. 25 et 26). La responsabilité de dresser les plans de développement durable et les systèmes de gestion permettant de suivre la mise en œuvre de ces plans incombait aux ministères. Le CEDD ne devait pas intervenir à ce stade car cela compromettrait l'indépendance des vérifications ultérieures. Enfin, le mandat du BVG/CEDD se limitait aux responsabilités du gouvernement fédéral. Il n'était pas question que le CEDD soit chargé de coordonner les activités avec d'autres administrations gouvernementales.

Desautels reconnaissait que, pour les tenants du développement durable, « il pourrait y avoir un écart entre ce que (...) les groupes environnementaux espèrent que le commissaire puisse faire et la réalité, tant pour ce qui est du mandat que des ressources disponibles » (Desautels, 1995, p. 25). Pour les simples députés libéraux mécontents du fait que le gouvernement avait fait marche arrière par rapport à l'engagement pris dans le Livre rouge, le projet de développement durable était devenu l'otage de la façon dont le vérificateur général concevait le rôle du nouveau commissaire dans le cadre de la responsabilité ministérielle.

Desautels aurait pu ajouter que la solution appartenait aux députés eux-mêmes. Mais c'est plutôt le sous-ministre de l'Environnement, Mel Cappe, qui a fait cette remarque en répondant aux députés libéraux qui se plaignaient que le projet de loi C-83 ne proposait pas de contenu pragmatique à la notion de développement durable. Cappe a répliqué en termes de gouvernement responsable. Les bonnes pratiques de développement durable étaient en train d'évoluer et devaient être élaborées par chaque ministère. Le projet de loi créait le cadre permettant au Parlement de tenir l'exécutif responsable de ses efforts, mais sans contraindre les ministres à l'élaboration de leurs stratégies de développement durable. Il a poursuivi ainsi :

Dans ce contexte, il est également vrai que c'est simplement le régime de reddition de comptes qui est imposé aux ministères. Le vérificateur général et le commissaire feront donc rapport au Parlement au sujet de ce que les ministères ont dit qu'ils allaient faire et de ce qu'ils ont fait. C'est ensuite au Parlement qu'il appartient de vérifier si les ministres ont établi des objectifs adéquats ou s'ils les ont atteints. On en revient aux principes fondamentaux de la reddition de comptes devant le Parlement (Cappe, 1995, p. 21).

Lorsque Brian Emmett, premier commissaire nommé en vertu du système introduit par le projet de loi C-83, s'est présenté devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, il a, lui aussi, invoqué la responsabilité ministérielle en réponse aux députés libéraux qui l'exhortaient à adopter un point de vue résolument prospectif (Emmett, 1996). Dans son premier rapport annuel à la Chambre, il a rappelé aux députés que les modifications proposées dans le projet de loi C-83 « respectent la tradition de la responsabilité ministérielle devant le Parlement ». Les ministres sont responsables des orientations stratégiques, tandis que le rôle du commissaire est d'aider les parlementaires à surveiller les efforts déployés par les ministres pour protéger l'environnement et favoriser le développement durable (CEDD, 1997, par. 44).

Comme nous le verrons plus loin, au cours de la crise Gélinas, en février 2007, la vérificatrice générale Fraser a invoqué à son tour les conventions de la responsabilité ministérielle pour protéger la source de l'influence institutionnelle du BVG, à savoir la vérification législative indépendante.

Le CEDD comme porteur de mauvaises nouvelles : comment communiquer un message d'échec stratégique dans la langue de la vérification

Le produit principal du CEDD est le rapport annuel où il assume trois grandes responsabilités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* modifiée par le projet de loi C-83³ : vérifier la situation

³ Outre les rapports annuels, le CEDD a publié, en 1999 et 2003, des guides destinés à aider les ministères à élaborer et à améliorer leurs stratégies de développement durable (CEDD, 1999, 2003A). Il a également

environnementale, surveiller les stratégies des ministères en matière de développement durable et rendre compte de la réponse des ministères aux pétitions de citoyens. Le règlement des pétitions échappe aux questions qui nous importent ici, et nous ne l'analyserons donc pas⁴.

La vérification de l'optimisation des ressources ou du rendement des programmes environnementaux prolonge la tâche assumée par le BVG avant l'adoption du projet de loi C-83⁵. Les vérifications effectuées par le CEDD sont présentées au Comité permanent de l'environnement et du développement durable, qui peut décider d'en faire l'examen dans le cadre d'audiences publiques (voir la section suivante)⁶.

Dans ses déclarations publiques concernant le départ de la commissaire Johanne Gélinas en janvier 2007, la vérificatrice générale a indiqué que les vérifications environnementales n'avaient pas autant d'effet sur la gestion gouvernementale que les autres vérifications du BVG. Elle a dit au Comité permanent que le taux d'application des mesures proposées dans les rapports du BVG était de 45 à 50 p. 100, alors qu'il est certainement inférieur à 20 p. 100, voire à 15 p. 100 dans le cas des recommandations du CEDD (Fraser, 2007A, p. 11).

Notre analyse portera sur le destin du projet de mise en œuvre de la notion de développement durable et non pas sur la pratique de vérification environnementale du CEDD. L'échec cumulatif des vérifications ministérielles, dont les députés risquaient peu d'être informés faute de séances d'information avec le commissaire ou le vérificateur général, ne soulevait pas aussi radicalement la question de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard du principe du développement durable que l'échec des stratégies de développement durable. C'était la perspective de réaliser le développement durable qui avait suscité l'intérêt des députés au cours du débat de 1995 et qui avait donné lieu à l'étude du Comité permanent sur la contribution éventuelle d'un commissaire indépendant à la concrétisation de cet objectif.

publié deux rapports d'étape à la suite des résultats de vérifications antérieures (CEDD, 2008, 2009A). C'est en 2009 que, pour la première fois, le rapport relatif aux activités de vérification du CEDD a été publié en deux volumes distincts, au printemps et à l'automne (CEDD 2009B, 2009C).

⁴ Les pétitions concernant des questions environnementales adressées « dans le contexte du développement durable » peuvent être soumises au BVG, qui les achemine au ministre compétent. Le ministre dispose de 120 jours après la date de réception pour répondre (ou plus s'il se révèle impossible de le faire dans le délai prévu) (art. 22 de la nouvelle *Loi sur le vérificateur général*). C'est dans les rapports annuels que le CEDD rend compte des progrès effectués par les ministères concernant le respect de cette exigence (art. 23). Ce suivi s'est progressivement élargi, outre le simple compte rendu du respect des délais, à la vérification, plus récemment, de la mise en œuvre par les ministères des engagements pris dans les réponses officielles adressées aux pétitions (voir CEDD, 2001, ch. 7; 2003, ch. 4; 2005, ch. 8; 2007, ch. 2).

⁵ Dans son premier rapport, publié en 1997, le commissaire Emmett faisait remarquer que le BVG avait déjà procédé à 42 vérifications comportant un important volet environnement et développement durable (CEDD, 1997, par. 38). Le BVG continue de vérifier des programmes axés sur l'environnement, indépendamment des activités du CEDD, et rend compte des résultats dans ses propres rapports.

⁶ Ces vérifications ont parfois donné lieu à des audiences devant d'autres comités parlementaires, à la Chambre des communes comme au Sénat (CEDD, 2004, par. 42).

Les ministères initialement assujettis à des obligations en matière de développement durable avaient dû élaborer leurs premières stratégies dans un délai de deux ans, puis en produire de nouvelles versions tous les trois ans par la suite. Au cours de la première période (1997), ce sont 24 ministères qui ont été invités à participer, outre quatre organismes qui l'ont décidé de leur propre chef. Au cours de la dernière période (2007-2009), 32 ministères et organismes ont été tenus d'obtempérer.

Dans le dixième rapport annuel du CEDD publié en octobre 2007, Ron Thompson, successeur de M^{me} Gélinas, constatait officiellement qu'il « est certes très décevant de constater que les stratégies de développement durable ne remplissent pas leur fonction ». « De toute évidence, les stratégies n'aident pas et n'encouragent pas les ministères à prendre en considération les questions environnementales de la manière envisagée par le gouvernement lorsqu'il a lancé le processus en 1995. » De l'avis du commissaire, « la préparation et le dépôt des stratégies ne sont plus qu'un simple exercice mécanique dont l'objectif est de remplir une obligation prévue par la loi. Il est possible qu'en établissant leurs stratégies les ministères se conforment à la loi, mais la plupart n'en respectent certainement pas l'esprit » (CEDD, 2007, p. 7). Cette conclusion, qui s'appuyait sur une décennie de rapports de plus en plus critiques, corroborait officiellement un verdict déjà largement formulé par les spécialistes de la politique, y compris les ONGE, les groupes d'experts, les observateurs universitaires, les observateurs internes du gouvernement fédéral et un comité sénatorial (Bregha, 2003, 2007; Clark et Swain, 2005; Sénat, 2005; Toner et Frey, 2005).

Selon ces critiques, l'écart entre les objectifs et la réalité découle de la structure du programme de développement durable lui-même. Le fait que la responsabilité n'en ait pas été attribuée à un organisme central chargé de coordonner la mise en œuvre horizontale à l'échelle de la bureaucratie ne pouvait garantir qu'une chose : le principe ne pourrait pas s'élever au-dessus d'un simple paradigme latent au sein du gouvernement fédéral. La reddition des comptes sur des cycles courts à un haut fonctionnaire du Parlement externe alimentait une stratégie « conservatrice, peu hardie et à faible impact [traduction] » de conformité avec le programme au sein des ministères au lieu de favoriser un leadership imaginatif et une transformation organisationnelle (Bregha, 2003). L'absence d'un leadership central soutenu par la perspective effective de sanctions ne pouvait avoir d'autre effet que la réduction du développement durable à un facteur négligeable dans l'élaboration des objectifs et la réparation des ressources dans les ministères.

Dans son premier rapport, publié moins d'un an après sa comparution initiale devant le Comité permanent en 1996, le commissaire Brian Emmett a reconnu que les vérifications courantes effectuées par le BVG sur des programmes comportant des aspects liés à l'environnement et au développement durable révélaient systématiquement « écart entre les objectifs et la réalité » (CEDD, 1997, par. 39). Mais il fallait encore formuler les critères précis en fonction desquels les efforts des ministères pour mettre leur œuvre leurs stratégies de développement durable seraient évalués. Comme l'avait expliqué Desautels dans *Le point sur une décennie au service du Parlement* (2001), il n'existe pas de normes précises généralement reconnues en matière de vérification législative. L'introduction d'un nouveau programme pourrait cependant exiger l'élaboration de nouvelles normes de vérification (Desautels, 2001, par. 259). Dans le cas du développement durable, les critères qui conviendraient évolueraient à mesure que les ministères

apprendraient à formuler et à mettre en œuvre leurs stratégies en fonction de leurs mandats et de leurs structures respectives (CEDD, 1997, par. 48).

En 2001, lorsqu'on a demandé aux ministères de publier la deuxième série de stratégies de développement durable, le CEDD a estimé que le succès des systèmes de gestion conviendrait comme critère d'évaluation de la capacité d'un ministère à réaliser les objectifs convenus par les ministres en matière de développement durable (CEDD, 2001, par. 2.13). Ottawa ne respectait pas ses engagements politiques parce qu'il « n'accord[ait] pas assez d'attention à l'aspect gestion de l'équation du développement durable » (CEDD, 1998, par. 4). L'écart entre les objectifs et la réalité ne serait pas comblé sans une amélioration des modes de gestion (CEDD, 2000, par. 1.17). D'importantes améliorations pourraient être apportées dans la protection de l'environnement par la mise en œuvre de ces systèmes dans l'application des stratégies de développement durable (CEDD, 1998, par. 10). Les éléments constitutifs d'un système de gestion efficace comprenaient un tableau d'objectifs réalisables en matière de développement durable, auxquels étaient associés des cibles claires et mesurables et des systèmes de reddition de comptes efficaces, de sorte que les gestionnaires et le Parlement puissent compter sur des renseignements valables pour évaluer les progrès accomplis.

Cependant, lorsqu'il est devenu évident que le gouvernement libéral n'avait aucune intention de faire du développement durable son nouveau paradigme de gouvernance, le CEDD a été mis au défi de communiquer ce message d'échec stratégique, mais l'a exprimé dans la langue des systèmes de gestion. Le CEDD a formulé cette critique au moyen de l'évaluation des stratégies de développement durable successives (en 1997, en février 2001, en 2004-2006 et, dernièrement, en 2007-2009), des rapports ministériels rendant compte de la concrétisation de ces stratégies et de l'échantillonnage des progrès ministériels dans la concrétisation de ces stratégies. Les rapports annuels étaient un échec prolongé des ministères à intégrer le développement durable à titre de priorité organisationnelle. Les faits l'attestaient : il n'existait ni jalons ni cibles claires, et on manquait de renseignements valables sur les progrès accomplis. Lorsqu'il y avait eu progrès, il s'agissait d'une poignée de ministères dotés de solides systèmes de gestion.

En 2001, après la nomination de Johanne Gélinas au poste de commissaire, le ton des rapports est devenu plus incitatif, quoique la pierre angulaire des saines pratiques de gestion n'ait pas été abandonnée. L'échec des organismes centraux à assumer la responsabilité du principe du développement durable a fait l'objet d'une litanie de plaintes dans les rapports annuels. Le rapport de 2002 commençait par un rappel du fait que le Canada s'était engagé à un vaste programme de développement durable au Sommet de Rio en 1992, puis au Sommet de Johannesburg en 2002, et qu'il avait notamment signé les conventions des Nations Unies sur le changement climatique et sur la biodiversité. L'absence de progrès à l'égard de toutes sortes de questions environnementales ayant occupé le premier plan au cours des années suivant le Sommet de Rio était ostensiblement associée à la réputation que le Canada s'était acquise à l'échelle internationale comme pays soucieux de remplir ses engagements (CEDD, 2002, par. 42). Le rapport de 2003 rappelait que l'incapacité du gouvernement fédéral à résorber l'écart entre ses engagements et ses mesures ferait porter aux générations à venir de Canadiens un fardeau de plus en plus lourd (CEDD, 2003B, par. 28). Dans le rapport de 2004, la commissaire rappelait aux lecteurs que le premier ministre avait signé le *Guide de l'écogouvernement* en 1995, mais que, « depuis ce temps, la qualité des orientations émanant des organismes centraux

n'a pas été à la hauteur ni des besoins ni des possibilités » (CEDD, 2004, par. 36). Le rapport de 2005 s'ouvrait par une proclamation du déclin environnemental et de l'effondrement écologique. Le développement durable, qui devait être la troisième grande transformation planétaire après les révolutions agricole et industrielle, ne pouvait s'instaurer que si les gouvernements mettaient les populations et les entreprises sur le chemin de ce type de développement (CEDD, 2005, p. 1 à 4).

Le dernier rapport de la commissaire Gélinas en septembre 2006 a précipité une crise de légitimité qui s'est soldée par son départ et par la reconstruction de l'engagement gouvernemental en matière de développement durable. C'est ce dont il sera question plus loin après l'analyse des relations entre le CEDD et le Comité permanent de l'environnement et du développement durable.

Le CEDD et le Comité permanent de l'environnement et du développement durable

Aux termes du paragraphe 108(2) du *Règlement* de la Chambre des communes, les comités permanents ont le pouvoir d'examiner toutes les questions relatives au ministère qui leur est attribué. Et, selon l'alinéa 108(2)e), ce mandat s'applique aussi à la gestion et à l'organisation du ministère, quelle que soit la question « que le comité juge bon d'examiner » (Chambre des communes, 2009). C'est cette disposition qui permet au Comité permanent de l'environnement et du développement durable d'accueillir et d'examiner les rapports du CEDD ainsi que le programme de développement durable.

Nous tenons à rappeler que cette disposition permet également au Comité de s'intéresser à d'autres questions ou enquêtes à son gré. Cependant, le paragraphe 108(1) du *Règlement* prévoit que le contrôle que le Comité exerce sur son propre ordre du jour peut être suspendu par des renvois de la Chambre, surtout lorsqu'il s'agit de projets de loi, qu'ils soient du gouvernement ou d'initiative parlementaire.

Selon la *Loi sur le vérificateur général*, les rapports annuels du CEDD et du vérificateur général sont déposés à la Chambre des communes (art. 7 et par. 23(2)). Mais il y a une différence cruciale dans le traitement de ces rapports. Selon l'alinéa 108(3)g) du *Règlement* de la Chambre des communes, les rapports du BVG sont automatiquement transmis au Comité permanent des comptes publics (CPCP) et constituent le principal objet d'examen du Comité. En fait, ce sont les thèmes de vérification retenus par le BVG qui déterminent les travaux du Comité. Par contre, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable exerce une compétence plus large.

En fait, le Comité permanent ne consacre pas énormément de temps au CEDD, comme l'atteste le tableau ci-dessous.

**Comité permanent de l'environnement et du développement durable
Emploi du temps 1998-2008**

Nombre de réunions : 460
Nombre de réunions consacrées au CEDD et aux questions connexes : 30
Réunions avec le CEDD pour discuter de ses rapports annuels : 15
Autres réunions avec le CEDD : 5 <ul style="list-style-type: none"> • Quatre au cours desquelles le CEDD a parlé des vérifications environnementales insérées dans les rapports du BVG. • M^{me} Gélinas a commencé à comparaître en tant que commissaire à partir de 2001.
Autres réunions concernant le rôle du CEDD : 5 <ul style="list-style-type: none"> • Quatre au sujet de la controverse suscitée par le départ de M^{me} Gélinas en 2007. • Une pour discuter du rapport du groupe d'experts sur l'avenir du CEDD en 2008.
Autres réunions concernant les progrès en matière de développement durable : 5 <ul style="list-style-type: none"> • Une séance d'information avec les représentants d'une ONGE. • Une réunion avec des fonctionnaires ministériels. • Trois réunions pour discuter du rôle du Canada au Sommet de Johannesburg.
Autres réunions – Quatre thèmes privilégiés
Projets de loi du gouvernement : 162 réunions.
Examen du Protocole de Kyoto (2003-2005) : 44 réunions.
Projets de loi d'initiative parlementaire : 39 réunions.
Étude sur les pesticides (1999-2000): 37 réunions.

Le Comité a peu de raisons de consacrer beaucoup de temps à retracer les progrès en matière de développement durable au sein du gouvernement fédéral, puisque le rôle du CEDD est de valider les systèmes de gestion mis en place pour concrétiser les stratégies de développement durable. Le débat en comité ne porte donc pas sur la question de savoir comment Ottawa concrétise effectivement le développement durable dans la société canadienne, mais comment la bureaucratie fédérale est censée se réorganiser pour mettre en œuvre les stratégies de développement durable ministérielles, en appliquant des procédures vérifiables par le CEDD.

À titre de vérificateur professionnel, le CEDD n'est pas en mesure de s'intéresser officiellement aux causes profondes de la réticence des ministres à adopter les recommandations découlant des vérifications annuelles. Cela ferait entrer le commissaire dans la sphère politique, comme l'avait reconnu le vérificateur général Desautels. Le commissaire ne peut que répondre aux demandes des députés concernant la lenteur de la réforme, pour reprendre le vocabulaire du cadre de vérification. Les débats du Comité concernant le travail du CEDD portent donc généralement sur des questions de machinerie et de procédures gouvernementales et se concluent systématiquement par la constatation que le problème de fond est le « manque de leadership »

aux niveaux supérieurs, comme si l'écologisation de l'économie politique du Canada n'était qu'une affaire de volonté politique suffisante (pour avoir une idée de ces échanges, voir Gélinas, 2004, 2005). Pour dire les choses simplement, le ministère de l'environnement n'est pas un organisme central en raison de l'échec de l'exécutif à reconnaître que l'une des conditions préalables à l'instauration du développement durable est la réorganisation du processus décisionnel gouvernemental. Au lieu de cela, les structures économiques et idéologiques en vigueur dans la société canadienne sont telles que le ministère de l'Environnement ne deviendra pas un organisme central.

On ne se surprendra pas que les membres du Comité soucieux de s'attaquer aux problèmes environnementaux qui affligent la société canadienne aient invoqué le paragraphe 108(2) du *Règlement* de la Chambre des communes pour entamer des enquêtes de leur cru. L'étude sur les pesticides (1999-2000) et l'examen approfondi du Protocole de Kyoto (2003-2005) ont été effectués en vertu de cette disposition. Comme le Comité l'a fait remarquer dans son examen des engagements du Livre rouge en 1994, la vérification n'est pas l'instrument qui convient à l'évaluation et à la promotion d'une politique.

Crise et renouvellement

C'est en septembre 2006 que la commissaire Gélinas a publié son rapport sur les politiques du gouvernement fédéral en matière de changement climatique. Une grande partie du rapport portait sur la vérification ordinaire de l'optimisation des ressources et du rendement. Par exemple, la CEDD avait constaté que le gouvernement n'avait pas de systèmes permettant de retracer et de suivre l'emploi efficace des plus de 6 milliards de dollars déjà annoncés pour financer les mesures de lutte contre le changement climatique (CEDD, 2006, p. 10 et 48). Les programmes administrés par Ressources naturelles Canada dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre manquaient de cibles précises, et les pratiques de gestion financière et de reddition des comptes n'en était pas systématiques (CEDD, 2006, ch. 3).

Cependant, le rapport dans son ensemble se présentait dans le langage apocalyptique adopté par la commissaire dans ses critiques antérieures du manque de progrès en matière de développement durable. Elle y commençait ainsi : « Les changements climatiques sont un problème mondial et leurs répercussions, qui se font sentir sur la planète entière, sont très grandes. Les experts croient qu'il faut agir rapidement et efficacement, et je pense que c'est ce qu'il y a de plus sage à faire. (...) Les résultats de nos travaux de cette année me font douter plus que jamais de la capacité du gouvernement fédéral de relever l'un des plus grands défis de notre époque. C'est notre avenir qui est en jeu. » (CEDD, 2006, p. 5 et 6). Toutes les administrations gouvernementales, toutes les entreprises, tous les scientifiques, tous les universitaires et tous les groupes de la société civile devaient collaborer pour affronter cette terrible crise (CEDD, 2006, p. 9). L'analyse qui s'ensuivait ne se limitait pas à une vérification des systèmes de gestion mis en place pour suivre les programmes introduits dans le but de concrétiser le Protocole de Kyoto. La commissaire critiquait directement l'efficacité du plan du gouvernement Martin pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports et dans les entreprises (CEDD, 2006, p. 48). Elle invitait le ministre des Ressources naturelles à appliquer une stratégie de réduction des émissions dans le secteur de l'exploitation du pétrole et du gaz (CEDD, 2006, ch. 3). Elle blâmait le gouvernement fédéral de n'avoir pas adopté de politique d'adaptation au changement climatique (CEDD, 2006, p. 10). Enfin, renvoyant très clairement au manque

d'enthousiasme des troupes de Harper à l'égard de la question, la commissaire déclarait : « Le gouvernement actuel a indiqué qu'il n'était pas réaliste de croire que le Canada atteindra la cible qu'il s'est fixée en vertu du Protocole de Kyoto. Si c'est le cas, il faut fixer de nouvelles cibles. » (CEDD, 2006, p. 13).

Ce rapport a été publié au beau milieu du tumulte déclenché par le désaveu du gouvernement conservateur à l'égard des objectifs que le gouvernement Chrétien s'était officiellement engagé à faciliter en matière d'émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto. Compte tenu de l'attention que suscitait alors la question de l'environnement, le rapport de la commissaire ne pouvait faire autrement que d'attirer encore plus que d'habitude l'intérêt des médias. La question du changement climatique était devenu l'exemple paradigmatique d'une politique selon laquelle « l'écart entre les objectifs et la réalité » ne pouvait vraisemblablement pas être imputé aux défauts de la machine de mise en œuvre des politiques, mais traduisait plutôt les problèmes de fond de la politique économique et de la répartition des pouvoirs dans la société canadienne. Il était la preuve flagrante de l'erreur consistant à interpréter le développement durable comme un simple programme d'écologisation des opérations du gouvernement. L'échec de la lutte contre le changement climatique traduisait l'échec plus général du gouvernement du Canada à faire sien la substance même du discours sur le développement durable.

Le nouveau gouvernement conservateur n'avait pas seulement désavoué les programmes de son prédécesseur, mais il contestait la validité du cadre stratégique proprement dit, à savoir le Protocole de Kyoto (Brownsey, 2007). Lorsque la commissaire a répondu à la répudiation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012 en demandant l'adoption de nouveaux objectifs, elle défiait directement le Cabinet. La réduction des émissions de gaz à effet de serre était au cœur du Protocole de Kyoto. La décision de signer le Protocole et de s'engager à respecter les objectifs de réduction des émissions avait été prise par le premier ministre Chrétien lui-même. Le gouvernement Harper était en train de démanteler les programmes libéraux sur le changement climatique parce qu'il n'acceptait pas le strict calendrier de réduction des émissions imposé aux signataires du Protocole.

La commissaire venait effectivement d'entrer dans ce que le vérificateur général Desautels appelait la « zone grise » pour les vérificateurs législatifs : la vérification d'une politique comportant des objectifs et des décisions en matière de programme. Mais était-elle allée trop loin? Pour Desautels, c'était la réaction du Parlement qui signalait le franchissement de la ligne de démarcation. Mais la CEDD n'était pas responsable directement devant le Parlement, mais devant le vérificateur général.

La controverse qui faisait rage dans les médias au sujet du rôle de la CEDD, déclenchée par la publication du rapport sur le changement climatique, a atteint son point culminant en janvier 2007 lorsque la vérificatrice générale Fraser a renvoyé la commissaire Gélinas⁷. À l'appui de sa

⁷ Dans les entrevues qu'elle a accordées aux médias, la commissaire Gélinas a révélé qu'elle avait été renvoyée, mais qu'elle se préparait à partir de toutes façons (Curry, 2007). Par la suite, elle a dit clairement qu'elle était en désaccord avec M^{me} Fraser concernant l'orientation du Commissariat à l'environnement et au développement durable. Elle aurait préféré que les hauts fonctionnaires du

décision, M^{me} Fraser a déclaré au Comité permanent de l'environnement et du développement durable qu'elle s'était reportée au débat de 1995 sur le rôle du CEDD. Les conventions de la responsabilité ministérielle imposaient des limites à ce que le BVG ou le CEDD pouvaient offrir aux parlementaires. La crédibilité de la fonction de vérification dépendait du refus du BVG de s'engager dans la promotion de politiques. Mais les députés et les militants environnementalistes faisaient toujours pression pour qu'on franchisse la limite⁸, mais cela reviendrait à enfreindre l'entente de 1995 en vertu de laquelle le BVG acceptait la responsabilité du CEDD (Fraser, 2007A, p. 3 à 5, 7 et 11). Elle a reconnu qu'il y avait toujours un écart entre ce que différents groupes attendaient du Commissariat à l'environnement et au développement durable et que la controverse relative au changement climatique avait mis de l'huile sur le feu (Fraser, 2007A, p. 7). Fraser a refusé de révéler si elle considérait que le rapport de M^{me} Gélinas enfreignait la règle institutionnelle entérinée par le Parlement lorsqu'il avait créé le poste de CEDD, mais il était clair qu'elle considérait la controverse comme une menace potentielle à l'autorité du BVG.

C'est à ce moment-là que la vérificatrice générale a informé les députés qu'un examen interne en cours permettrait de déterminer pourquoi les vérifications de l'optimisation des ressources par le CEDD avaient moins d'influence que les travaux du BVG. Comme nous l'avons vu, le rythme auquel les ministères acceptaient les recommandations découlant des vérifications était systématiquement inférieur dans le cas du CEDD (Fraser, 2007A, p. 3, 6 et 11). La commissaire était moins en vue sur la colline parlementaire, et, contrairement à la vérificatrice générale, elle n'avait pas réussi à exploiter l'arme de la publicité et la plateforme d'un comité parlementaire pour mobiliser les députés⁹.

Pour la vérificatrice générale, la question était de savoir comment gérer la crise, puisque, comme elle l'a fait remarquer au Comité, la solution débordait sa compétence. En fin de compte, cela incombait au Parlement. Il est devenu rapidement évident qu'elle ne pourrait pas compter sur l'appui du Comité pour reconstituer la fonction de vérification environnementale. Après l'annonce du départ de M^{me} Gélinas, le Comité permanent, désormais contrôlé par les partis

Parlement rend compte directement au Parlement et qu'ils aient pour mission de défendre des droits. Elle a reconnu que la fonction de promotion était incompatible avec le rôle de vérification du BVG (Bueckert, 2007; Groupe d'experts en environnement, 2007, p. 29 et 30; Woods, 2007).

⁸ Invitée à citer des preuves de pressions exercées par des députés, la vérificatrice générale a parlé de deux projets de lois d'initiative parlementaire touchant sa sphère de compétence (Fraser, 2007B, p. 6 et 9). Le premier était le projet de loi C-288 du député néo-démocrate Pablo Rodriguez, intitulé *Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto*. La version originale de ce projet de loi, introduite en mai 2006, aurait chargé le CEDD de surveiller le plan d'action du gouvernement pour le changement climatique. Mais la disposition a été supprimée à l'étape de l'étude en comité, à l'automne 2006. Le deuxième était le projet de loi C-377 du leader du NPD Jack Layton, qui portait le même titre et contenait une disposition semblable. Ce texte a été débattu en deuxième lecture peu après la première comparution de M^{me} Fraser devant le Comité au sujet de l'affaire Gélinas.

⁹ Invitée à expliquer le faible taux de succès du CEDD, M^{me} Fraser a laissé entendre que, en attendant une enquête plus approfondie, on pouvait probablement dire que les recommandations étaient trop générales, que les vérifications elles-mêmes n'étaient pas suffisamment précises dans leur objet ou que c'était peut-être simplement « un manque de détermination [de part des ministères du gouvernement] à affronter certaines de ces questions [traduction] » (Fraser 2007A, p. 11).

d'opposition dans un Parlement minoritaire, a adopté une motion libérale invitant le gouvernement à nommer un commissaire indépendant qui rendrait compte directement au Parlement et doté du mandat de promouvoir les enjeux relatifs à l'environnement et au développement durable (Comité permanent, 2007)¹⁰. Comme nous l'avons vu, c'était la première idée de nombreux simples députés ayant siégé au Comité en 1994-1995.

Le Groupe d'experts en environnement et développement durable

Pour commencer de réhabiliter le rôle du CEDD, la vérificatrice générale a chargé un groupe d'experts d'interroger toute la collectivité politique sur l'avenir de cette fonction¹¹. Le groupe consultatif de la vérificatrice générale connu sous le nom de Groupe d'experts en environnement et développement durable, a consulté des parlementaires, des organismes environnementaux, d'autres groupes intéressés et des intervenants politiques au cours de l'été 2007.

Le Groupe a constaté que la pratique de vérification du CEDD était considérée favorablement, mais que la perspective restait polarisée le long des mêmes lignes générales qu'en 1995 (Groupe d'experts, 2007, p. 19). Il s'est évertué à faire valoir que, même dans le cadre de son mandat législatif actuel, le commissaire avait le loisir de formuler des commentaires sur les grandes questions environnementales, au sens où le paragraphe 23(2) de la *Loi sur le vérificateur général* modifiée autorisait le commissaire à rendre compte au Parlement de toute question relevant de sa compétence qu'il jugeait utile. Par exemple, il était pratique courant que les rapports annuels s'ouvrent sur une description générale des tendances et des problèmes stratégiques en matière d'environnement au gouvernement fédéral (Groupe d'experts, 2007, p. 27). Le Groupe a cependant admis que le CEDD devait promouvoir de saines pratiques de gestion au gouvernement, mais qu'il fallait respecter le principe institutionnel fondamental interdisant la promotion de politiques particulières tant et aussi longtemps que le Commissariat relevait du BVG (Groupe d'experts, 2007, p. 28).

Le Groupe a effectivement recommandé des mesures de réforme institutionnelle pour améliorer le statut du commissaire comme haut fonctionnaire du Parlement, par exemple sous la forme d'une modification législative introduisant un mandat fixe de sept ans (Groupe d'experts, 2007, p. 31). Si l'on conservait le système de nomination du CEDD par le vérificateur général, celui-ci devrait se concerter informellement avec les parlementaires avant de désigner le titulaire (Groupe d'experts, 2007, p. 31 et 32). Le commissaire devrait continuer à déposer son rapport annuel directement au Parlement avec renvoi au Comité permanent de l'environnement et du développement durable (Groupe d'experts, 2007, p. 32).

¹⁰ La minorité conservatrice du Comité s'est abstenue de voter.

¹¹ Les membres du groupe étaient Elizabeth Dowdeswell (présidente), Jim Mitchell et Ken Ogilvie. Elizabeth Dowdeswell avait déjà occupé les postes de sous-secrétaire générale des Nations Unies et de directrice générale du Programme environnemental des Nations Unies et, plus récemment, celui de présidente de la Société de gestion des déchets nucléaires. Jim Mitchell avait été un cadre supérieur dans la fonction publique, puis avait, avec des partenaires, fondé le Sussex Circle, entreprise d'experts-conseils en politique située à Ottawa. Ken Ogilvie était le directeur général de Pollution Probe et avait auparavant assumé la vice-présidence de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

Mais, au sujet du problème essentiel de la légitimité, le Groupe n'a pas fourni de réponses faciles pour la vérificatrice générale. Il a reconnu que l'absence de leadership réel au centre était la principale lacune du programme de développement durable actuel du gouvernement (Groupe d'experts, 2007, p. 20). Il a fait remarquer que le Comité permanent n'avait guère fait usage des rapports annuels de la CEDD, échec que la vérificatrice générale avait fait porter à la CEDD pour lui reprocher son rendement défaillant. Il a recommandé que les titulaires du poste de vérificateur général et du poste de commissaire discutent avec les députés de la façon dont les rapports pourraient mieux étayer le rôle de surveillance du Comité permanent (Groupe d'experts, 2007, p. 33). Mais il s'est abstenu d'aborder la question essentielle qui doit inévitablement entrer en ligne de compte dans les calculs des députés siégeant au Comité : pourquoi la plus rare ressource dont disposent les parlementaires (le temps) devrait-elle être consacrée à une activité de surveillance qui semble souvent limiter la perspective d'un avantage politique immédiat, compte tenu de la faible visibilité du projet de développement durable?

Entrée du député John Godfrey dans l'arène

La confirmation par le Groupe d'experts du rôle du CEDD comme vérificateur indépendant répudiait explicitement la solution recommandée par le Comité permanent (dominé par l'opposition) dans son rapport de février 2007 sur la controverse Gélinas. Cela posait un problème au gouvernement conservateur minoritaire, qui s'était engagé à relancer le projet de développement durable lorsque la quatrième série de stratégies ministérielles avaient été déposées en décembre 2006 (Environnement Canada, 2006). Le gouvernement a donc bien accueilli la proposition du vieux député libéral John Godfrey lorsque celui-ci a présenté le projet de loi C-474, qui semblait reconstituer le projet de développement durable dans des termes acceptables pour les partis d'opposition.

Le projet C-474 ou *Loi fédérale sur le développement durable* a été présenté en novembre 2007, débattu en Chambre et au Comité permanent au cours de l'hiver 2007-2008 et fait l'objet d'une troisième lecture en juin 2008 (Canada, 2008). La Loi confirme la définition de la notion de développement durable selon la Commission Brundtland, reproduite dans la *Loi sur le vérificateur général* modifiée en 1995, à savoir : « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » (art 2). Aux termes de la nouvelle Loi, le gouvernement fédéral accepte le principe fondamental selon lequel le développement durable s'appuie sur une utilisation « écologiquement rationnelle » des ressources naturelles, sociales et économiques et il reconnaît la nécessité de prendre ses décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux (art. 5).

Le projet de loi C-474 a été entériné par le commissaire Ron Thompson parce qu'il aborde de front la principale cause de l'échec du programme de développement durable : le manque de leadership institutionnel au centre (Thompson, 2008). La nouvelle Loi dispose que le Cabinet doit élaborer une stratégie-cadre de développement durable énonçant les conditions et modalités applicables aux stratégies ministérielles. La Loi a pour objet de fournir un cadre législatif à l'élaboration d'une stratégie fédérale de développement durable et de « rendre le processus décisionnel quant aux questions relatives à l'environnement plus transparent et assorti de l'obligation d'en rendre compte devant le Parlement » (art. 3). Elle enjoint au gouvernement de charger un comité du Cabinet de surveiller l'élaboration d'une « stratégie fédérale de

développement durable » (art. 6). Le ministre de l'Environnement est invité à créer un Bureau du développement durable au sein de son ministère et de le charger d'élaborer des systèmes et procédés permettant de contrôler la progression de la mise en œuvre de la stratégie fédérale (par. 7(1)). Et, au moins une fois tous les trois ans, ce Bureau doit fournir au ministre – qui le déposera à la Chambre des communes – un rapport sur les progrès réalisés par le gouvernement (par. 7(2)).

Au bout de deux ans d'application de la Loi et tous les trois ans par la suite, le ministre doit établir la stratégie fédérale et y énoncer les objectifs et les cibles ainsi que le plan de mise en œuvre correspondant à chaque cible. Une version provisoire de la stratégie doit être soumise aux commentaires du Conseil consultatif sur le développement durable, qui est composé de représentants des provinces et des territoires, des peuples autochtones, des ONGE, des entreprises et des syndicats, du Comité permanent de l'environnement et du développement durable et du grand public (art. 9). Un fois cet examen terminé, le ministre doit soumettre la stratégie fédérale au Cabinet pour que celui-ci l'approuve. La stratégie est ensuite déposée à la Chambre des communes et renvoyée au Comité permanent (art. 10). Tous les ministères et organismes assujettis à la Loi sont tenus de dresser leur propre stratégie de mise en œuvre de la stratégie fédérale où doivent être énoncés les « objectifs et les plans d'action », laquelle doit être déposée à la Chambre des communes dans l'année suivant le dépôt de la stratégie fédérale. Les stratégies ministérielles doivent être mises à jour au moins tous les trois ans (art. 11). Les contrats fondés sur le rendement conclus par les fonctionnaires doivent comprendre des dispositions prévoyant la réalisation des cibles énoncées dans la stratégie fédérale et dans les stratégies ministérielles (art. 12).

La Loi maintient le poste de CEDD, dont le titulaire continuera d'être nommé par le vérificateur général en vertu du paragraphe 15.1(1) de la *Loi sur le vérificateur général*. Le CEDD est chargé de surveiller la façon dont les ministères concrétisent les objectifs énoncés dans leurs propres stratégies et dont ils contribuent à la réalisation des objectifs de la stratégie fédérale (art. 16 et 17). Par ailleurs, le commissaire assume de nouvelles obligations, non prévues en 1995, eu égard au succès du programme de développement durable. Le ministre doit présenter une version provisoire de la stratégie fédérale au CEDD, pour que celui-ci « en fasse l'examen et présente ses observations sur la question de savoir si les cibles et les stratégies de mise en œuvre peuvent être évaluées » (par. 9(4)). Le CEDD est également chargé d'inspecter le rapport produit au moins une fois tous les trois ans par le Bureau du développement durable « afin de vérifier la justesse » des renseignements qu'il contient (par. 23(3)).

Dans la version initiale du projet de loi C-474, le CEDD devait évaluer la version provisoire de la stratégie fédérale proprement dite. On a supprimé cette disposition à la demande insistante du commissaire Thompson, qui ne pouvait pas appuyer un projet de loi prévoyant la participation du Commissariat à l'élaboration d'une politique susceptible d'être vérifiée par la suite. Au lieu de cela, le commissaire a consenti à la formulation susmentionnée. Sa responsabilité à l'égard de la stratégie fédérale se limitera à l'évaluation de l'aptitude des mesures et indicateurs prévus dans la stratégie à faire l'objet d'une vérification. Le commissaire déterminera si les renseignements contenus dans les rapports peuvent être raisonnablement interprétés comme appuyant les affirmations du gouvernement quant au succès de son programme (Godfrey, 2008; Thompson, 2008).

La *Loi fédérale sur le développement durable* renouvelle l'entente conclue en 1995 entre l'exécutif et le BVG/CEDD. La Loi confirme l'engagement symbolique du gouvernement fédéral à l'égard du paradigme du développement durable. Pour la première fois, l'obligation de planifier en fonction du développement durable est officiellement inscrite dans la mission du Cabinet. Toutes les stratégies ministérielles doivent se conformer à la stratégie globale approuvée par le Cabinet. La nouvelle Loi n'empêche cependant pas le Cabinet du premier ministre d'exercer un contrôle sur le processus décisionnel. La responsabilité directe de formuler la nouvelle stratégie fédérale est attribuée au ministre de l'Environnement et non à un organisme central. Le Bureau du développement durable rend compte au ministre de l'Environnement et non au nouveau comité du Cabinet (Environnement Canada, 2008). La Loi permettrait que le ministère de l'Environnement devienne un organisme central, mais c'est encore au Cabinet du premier ministre d'en décider¹².

Par ailleurs, le BVG conserve les moyens dont il a besoin pour protéger l'autonomie institutionnelle de la fonction de vérification. Son statut de gardien de l'indépendance du CEDD est confirmé. Le commissaire continuera d'être nommé par le vérificateur général et non par le Parlement. Il continuera cependant de rendre compte au Parlement « au nom du vérificateur général ». Au cours des débats législatifs ayant trait au projet de loi C-474, le commissaire a réussi à obtenir qu'on supprime du texte les éléments qui auraient intégré sa fonction au processus d'élaboration des politiques. La distinction entre la promotion de politiques et la vérification à laquelle tenait le vérificateur général Desautels en 1995 a donc été préservée. Enfin, la nouvelle Loi ne compromet pas le pouvoir discrétionnaire du CEDD de choisir les cibles de ses vérifications du rendement, ce qui confirme la légitimité du processus et le rôle du commissaire comme vérificateur environnemental du Parlement.

¹² La première stratégie fédérale de développement durable est censée être déposée au Parlement le 26 juin 2010 (Environnement Canada, 2008).

III. LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT DE L'ONTARIO

Contexte de l'adoption de la CDE

La campagne en faveur d'une charte des droits environnementaux a été lancée par des ONGE canadiennes* dans les années 1970, au cours de la « première vague » de l'environnementalisme moderne, caractérisé par un style stratégique de négociations bipartites entre l'exécutif et les entreprises (Emond, 2008; Hoberg, 1998). L'expression de l'environnementalisme dans le vocabulaire des droits est une tentative importée du « légalisme pluraliste » américain (Hoberg, 1997, p. 348) dans un milieu parlementaire dominée par des partis centristes sur lesquels les ONGE avaient peu de pouvoir réel. Le contrôle exercé par les entreprises sur le processus de réglementation devait être contré au moyen de réformes légalistes et procédurales institutionnalisant l'accès des citoyens et des ONGE au processus décisionnel de l'exécutif. Les réformes réunies sous la bannière d'une charte défendue par des groupes comme l'Association canadienne du droit de l'environnement étaient les suivantes : élargissement du droit de comparaître devant les tribunaux judiciaires et administratif, élargissement des pouvoirs judiciaires concernant l'élaboration des politiques environnementales, droit reconnu de formuler avis et commentaires, loi sur la liberté d'information, obligation de procéder à des études d'impact sur l'environnement dans le cas des grands projets d'infrastructure, recours collectifs, aide financière aux intervenants, ombudsman environnemental. Ce programme était très influencé par la façon dont le mouvement environnementaliste comprenait les innovations juridiques des États-Unis à l'époque. Il s'inspirait notamment d'une loi du Michigan intitulée *Environmental Protection Act of 1970* (Muldoon et Swaigen, 1993; Castrilli, 1998).

Sous l'influence de la « deuxième vague » du mouvement dans les années 1980, les négociations bipartites fermées ont perdu de leur légitimité, et le gouvernement de l'Ontario a commencé à s'engager dans des consultations multipartites concernant de nouvelles mesures stratégiques. Beaucoup des éléments qui, dans les réformes proposées par les ONGE, étaient facilement intégrables en vertu du modèle de Westminster ont été acceptés par les gouvernements libéraux (1985-1990) et néodémocrates (1990-1995) sous la forme des lois suivantes : *Loi sur l'accès à l'information* (1987), *Loi sur l'accès à l'information municipale* (1989), *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* (1988) et *Loi sur les recours collectifs* (1992). La stratégie des ONGE consistant à créer des relations avec les partis d'opposition à Queen's Park a donné lieu à une averse de projets de loi d'initiative parlementaire présentés par des membres influents de l'opposition qui entérinaient le principe d'une charte des droits environnementaux (Winfield, 1994). Aucun de ces projets de loi ne s'est rendu au stade de la troisième lecture, mais ceux qui ont fait l'objet de débats en Chambre ont suscité beaucoup de commentaires dans les médias. Ces projets de loi traduisaient le modèle légaliste défendu par le mouvement des ONGE et comprenaient des éléments inscrits sous une forme quelconque dans la Charte des droits environnementaux (CDE) qui a finalement été adoptée par le gouvernement néodémocrate, par exemple le droit de formuler des avis et commentaires, la libéralisation des règles relatives à la comparution et la protection des dénonciateurs. Ces textes prévoyaient également le droit garanti par la loi à un environnement propre, notion empruntée à la doctrine américaine de la fiducie d'intérêt public. Une version très édulcorée de cette disposition s'est retrouvée dans la CDE du gouvernement néodémocrate (Castrilli, 1998).

* Organisations non gouvernementales à vocation écologique.

Aucun des projets de loi d'initiative parlementaire ne prévoyait de poste de haut fonctionnaire rendant compte directement au Parlement. Au lieu de cela, un tribunal déjà existant, la Commission d'appel de l'environnement, serait dotée de nouveaux pouvoirs lui permettant d'examiner les actes et règlements du gouvernement. Le Cabinet conserverait le contrôle des nominations à la Commission, qui était un moyen traditionnellement employé par le parti au pouvoir en Ontario pour s'assurer que les organismes, conseils et commissions indépendants ne s'éloignaient pas trop de la politique en vigueur.

La promesse de proposer une charte des droits environnementaux a fait son apparition dans la plateforme électorale du NPD en 1990, mais, une fois élu, le nouveau gouvernement a confié à un organisme indépendant le soin de remplir cet important engagement. Le Groupe de travail nommé par la ministre de l'Environnement Ruth Grier en 1991 était composé de représentants d'entreprises, de juristes, de membres d'ONGE et de représentants de la bureaucratie provinciale. En 1991-1992, le groupe a procédé à de larges consultations auprès d'organismes comme la Fédération du travail de l'Ontario, la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, l'Ontario Mining Association, l'Association de l'industrie forestière de l'Ontario, le Sierra Club, l'Association du Barreau canadien, l'Association des municipalités de l'Ontario, l'Advocates' Society et la Commission d'appel de l'environnement. Le mandat du Groupe de travail avait été négocié avec le cabinet du ministre, mais la rédaction du texte de la CDE lui a été déléguée.

Lorsque, en mai 1993, le gouvernement a présenté un projet de loi fondé sur le rapport du Groupe de travail, le NPD avait grand besoin d'une victoire stratégique. L'économie provinciale était embourbée dans une récession, les sondages traduisaient la baisse de popularité du NPD, les ministres étaient divisés par le recul du gouvernement à l'égard de positions idéologiques centrales, et les restrictions budgétaires avaient déçu beaucoup de partisans importants du Parti, y compris parmi les environnementalistes. Les problèmes du gouvernement du côté de ce mouvement se compliquaient de la controverse relative au terrain de décharge publique dans la région du Grand Toronto, qui constituait une épée de Damoclès. Ruth Grier, championne de l'environnement du Parti lorsqu'il était dans l'opposition, avait été remplacée par Bud Wildman, l'un des ministres les plus fiables du premier ministre Rae.

Le rapport du Groupe de travail, produit d'une très large consultation de la collectivité, traduisait le style corporatiste que le gouvernement néodémocrate avait adopté en guise de stratégie de gestion des problèmes économiques de la province et de sa propre impopularité. C'était l'occasion de concrétiser une promesse faite à une partie importante de l'électorat tout en faisant la preuve qu'un gouvernement social-démocrate pouvait collaborer avec le secteur privé. Wildman et les autres néodémocrates n'ont cessé, au cours des débats portant sur la CDE, de rappeler qu'elle était le fruit de consultations à la fois larges et inclusives et d'insister sur le fait que le projet de loi du gouvernement était très semblable à la version produite par le Groupe de travail non partisan (Wildman, 1993A, 1993B, 1993C; Grier, 1993). Le large consensus sur lequel s'appuyait le projet de loi indiquait à coup sûr qu'il méritait le soutien du Parlement.

Mais, comme nous allons le voir, la réticence du gouvernement à modifier le produit final du Groupe de travail lui faisait également éviter de prendre des décisions difficiles concernant la façon dont le Commissariat à l'environnement – dont la fonction n'avait pas de véritables antécédents dans l'histoire parlementaire de la province – devrait être intégré au système

politique en vigueur : le Groupe de travail avait bien entendu décliné la responsabilité de régler cet enjeu directement, compte tenu de son statut de groupe non élu et non partisan.

Le rôle du CEO

Pour Hoberg, la CDE est un exemple de judiciarisation de la politique environnementale du Canada caractéristique de la « deuxième vague » du mouvement environnementaliste dans les années 1980 (Hoberg, 1998). Mais la CDE recommandée par le Groupe de travail et adoptée par le gouvernement néodémocrate en 1993 était fort différente des projets de loi d'initiative parlementaire débattus durant la décennie antérieure, qui traduisaient effectivement le légalisme de la deuxième vague.

D'emblée, le Groupe de travail s'en est remis à ses membres représentant le secteur des entreprises et a rejeté l'idée que les tribunaux soient l'institution première chargée de veiller à ce que le gouvernement respecte la CDE (Groupe de travail, 1992A, p. 17). Voilà qui représentait une importante défaite pour le mouvement environnementaliste, attaché à un système juridique dans le style du Michigan, qui privilégiait les tribunaux comme tribune de contestation de la domination de l'exécutif sur le politique (Swaigen et Muldoon, 1993; Castrilli, 1998). Au lieu de cela, on prévoyait que des particuliers pourraient participer au processus décisionnel des ministères dans le but de protéger l'environnement. Cette préférence pour le politique sur le judiciaire comme mode redditionnel n'exonérait pas le Groupe de travail de l'obligation d'expliquer comment un puissant mécanisme d'exécution pourrait être intégré à un système politique dominé par l'exécutif.

La réponse du Groupe de travail devait retomber sur la notion traditionnelle de responsabilité ministérielle, mais elle a été appuyée par un haut fonctionnaire du Parlement en la personne du commissaire à l'environnement. Le CEO vérifierait la mesure dans laquelle le gouvernement se conformerait à la CDE. Les rapports du CEO sur le rendement du gouvernement en vertu de la CDE « devraient fournir le fondement objectif d'information d'où découlerait la responsabilité [traduction] » (Groupe de travail, 1992A, p. 68). Une fois les rapports déposés au Parlement, expliquait le Groupe de travail, « il faudra prévoir l'obligation ministérielle de fournir des réponses. D'autres pourront déterminer si elles devront être adressées au Parlement ou à un comité permanent, mais ces réponses au commissaire à l'environnement seront l'occasion de responsabiliser le gouvernement [traduction] » (Groupe de travail, 1992A, p. 186)¹³. C'est ainsi que la responsabilité de l'exécution de la CDE s'inscrirait au sein même des institutions législatives existantes. Le Groupe de travail n'était cependant pas disposé à expliquer comment les ministres participeraient à la machine législative. En dehors de la directive selon laquelle les rapports du CEO doivent être remis directement au Parlement, la CDE ne dit rien de l'adaptation des pratiques et procédures en vigueur au Parlement à cette nouvelle responsabilité

¹³ Le groupe de travail a également observé que le degré de responsabilisation qu'il recommandait en vertu de la CDE ne supplanterait pas, mais compléterait, les mécanismes de responsabilisation en vigueur dans le système politique (publicité dans les médias, urnes, responsabilité générale de l'exécutif devant l'assemblée législative, etc.) (Groupe de travail, 1992A, p. 68).

gouvernementale¹⁴. Le Groupe de travail, organisme consultatif non élu, a prudemment laissé cette question aux responsables politiques élus¹⁵.

Le cadre législatif proposé par le Groupe de travail pour le CEO découlait logiquement de la façon dont il concevait le rôle de ce haut fonctionnaire du Parlement au sein des mécanismes de responsabilisation ministérielle en vigueur. Comme le CEO devait simplement vérifier l'application de la CDE par les ministres, il ne jouissait d'aucun pouvoir officiel de contraindre l'exécutif à se plier aux garanties procédurales de la CDE. Il n'avait pas non plus besoin des pouvoirs d'enquête conférés à d'autres hauts fonctionnaires du Parlement provincial comme l'ombudsman et le vérificateur général provincial¹⁶. Le Groupe de travail a examiné, puis rejeté, la solution d'un nouveau vérificateur environnemental doté du pouvoir d'examiner les décisions du gouvernement et notamment les décisions budgétaires (Groupe de travail, 1992A, p. 66).

Comme le Groupe de travail considérait que le CEO était chargé de la « surveillance objective » de l'application de la CDE par l'exécutif (Groupe de travail, 1992A, p. 66), il importait qu'il soit choisi par le Parlement et non par le Cabinet (Groupe de travail, 1992B, p. 22 et 23). En vertu de la Partie III de la CDE (art. 49 à 60), le CEO est nommé par le Cabinet sur adresse du Parlement, pour une durée fixe de cinq ans. Il ne peut être démis de ses fonctions – pour des motifs valables – qu'avec le consentement du Parlement. Le salaire du CEO est fixé par le Cabinet, mais ne peut être réduit sans le consentement du Parlement. Le personnel et les dépenses budgétaires du bureau du CEO sont déterminés par la Commission de régie interne du Parlement et non par le Cabinet. Selon le Groupe de travail, ces indicateurs formels de l'indépendance institutionnelle étaient suffisants pour garantir que le CEO puisse offrir l'« analyse objective et non partisane » que supposait absolument la notion de « responsabilité politique qui va de pair avec le cadre conceptuel de la CDE [traduction] » (Groupe de travail, 1992A, p. 68).

¹⁴ À la recommandation du groupe de travail, l'article 59 de la CDE donne à l'assemblée législative le pouvoir de demander au CEO de réaliser des projets spéciaux. Mais le traitement de ces demandes ne saurait avoir préséance sur les autres fonctions du CEO. Il existe une disposition semblable (art. 17 à l'époque) dans la *Loi sur le vérificateur général*.

¹⁵ Lorsque la CDE se trouvait à l'étude au Comité permanent des affaires gouvernementales, un fonctionnaire supérieur du ministère de l'Environnement et de l'énergie a déclaré que la création d'un comité permanent spécial avait été envisagée comme autre mécanisme éventuel permettant de tenir l'exécutif responsable de la conformité à la CDE, mais qu'on avait rejeté cette solution (Suter, 1993).

¹⁶ Le Groupe de travail a bien recommandé que la CDE comprenne une disposition analogue à l'article 10 de la *Loi sur la vérification*, qui aurait contraint tous les ministères et organismes ainsi que les sociétés d'État à fournir au vérificateur général tous les renseignements dont celui-ci aurait besoin et qui lui conférerait le droit officiel d'avoir accès à leurs documents financiers (Groupe de travail, 1992B, p. 25). On n'a cependant rien ajouté de tel à la CDE, rare cas où le gouvernement NPD ait rejeté l'une des recommandations du Groupe de travail. Au lieu de cela, les alinéas 58(2)a) et b) font obligation au CEO d'inclure dans ses rapports annuels des renseignements sur la mesure dans laquelle les ministères donnent suite à ses demandes d'information. Cette formulation est fidèle à la notion selon laquelle le CEO est un simple surveillant ou examinateur de la conformité de l'exécutif. Lorsque la CDE était à l'étude en comité, la majorité gouvernementale a rejeté une modification proposée par l'opposition qui aurait investi le CEO du pouvoir de faire enquête à titre indépendant sur la conformité des ministères à la CDE. La raison donnée à l'époque était que le CEO devait s'en tenir à rendre compte de la conformité des ministères à la CDE, y compris la suite donnée aux demandes d'information du CEO (Lessard, 1993; Offer, 1993C).

La « voix du peuple »

Le rapport du Groupe de travail plaçait le NPD devant un problème politique. Le gouvernement était décidé à mettre en valeur le rapport du Groupe de travail sur la promesse de CDE comme modèle de collaboration corporatiste. Cette stratégie entravait considérablement la mesure dans laquelle la CDE approuvée par le Cabinet pourrait s'éloigner du texte proposé par le Groupe de travail. Mais celui-ci avait évité la question épineuse de savoir comment les ministres seraient appelés à rendre compte de leur échec à se conformer à la CDE. Cela posait un problème de crédibilité pour le NPD, car les députés de l'opposition n'auraient guère de difficulté à constater la faiblesse du mécanisme d'exécution que représentait le CEO une fois la CDE déposée au Parlement (Johnson, 1993; Offer, 1993A, 1993B).

La solution consistait à invoquer « la population » et non pas le Parlement comme contrôle ultime du gouvernement. Selon le ministre Wildman, le CEO devait être la « voix du peuple » (Wildman, 1993B). La sanction à laquelle s'exposeraient les ministres coupables de bafouer la CDE serait une opinion publique défavorable. Mais le CEO ne serait pas investi de pouvoirs lui permettant d'exécuter le verdict populaire. La publicité négative découlant de rapports critiques du CEO inciterait l'exécutif honteux à prendre des mesures.

Selon cette conception populiste de la responsabilité, le Parlement n'était plus l'institution immédiatement responsable de contrôler l'application de la CDE par l'exécutif. Mais, à titre de haut fonctionnaire indépendant non élu, le CEO n'avait ni les moyens institutionnels ni le pouvoir d'inscrire activement le sentiment populaire dans le fonctionnement de l'exécutif. Seul le Parlement jouissait de la légitimité démocratique de faire peser l'opinion publique sur le gouvernement.

L'échec du gouvernement néodémocrate à intégrer le populisme aux mécanismes gouvernementaux en vigueur apparaît dans le préambule de la CDE : on y déclare que la « population de l'Ontario reconnaît la valeur inhérente de l'environnement naturel », qu'elle « a droit à un environnement sain » et qu'elle « a comme objectif commun la protection, la préservation et la restauration de l'environnement naturel au profit des générations présentes et futures ». On peut également lire dans le préambule que « la réalisation de cet objectif incombe avant tout au gouvernement, [mais que] la population [et non le Parlement] doit avoir des moyens de veiller à ce qu'il soit réalisé en temps opportun et de manière efficace, ouverte et équitable ». Et cela suppose de donner aux Ontariens le pouvoir de participer directement aux décisions du gouvernement en matière d'environnement :

- La population doit être informée rapidement et en détail du processus décisionnel à toutes les étapes.
- Un registre électronique permettra de donner préavis des mesures stratégiques ou réformes envisagées, de sorte la population puisse donner son avis avant que des décisions irrévocables soient prises par le gouvernement.
- Les citoyens ont le droit officiel de demander directement des enquêtes sur les réformes de programmes existants et de recevoir des réponses officielles à ces demandes.

Aux termes de la CDE, les décisions environnementales prises par le gouvernement sont désormais assujetties à un degré plus d'examen et de transparence plus approfondi grâce au

registre électronique entretenu par le ministère de l'Environnement, mais vérifié par un commissaire à l'environnement indépendant¹⁷. L'accès procédural au processus décisionnel ministériel est offert aux parties s'intéressant à la politique environnementale.

Cependant, en dehors de la perspective d'une censure du Parlement, les ministres ne risquent pas grand-chose de réel s'ils ne respectent pas les droits garantis par la CDE. Et cela est attribuable à l'échec du gouvernement néodémocrate à s'écarter du texte proposé par le Groupe de travail et à se demander comment institutionnaliser sa conception novatrice du CEO comme expression de l'opinion populaire. Le CEO n'a pas de moyens institutionnels semblables à ceux qui sont conférés aux autres hauts fonctionnaires du Parlement comme l'ombudsman et le vérificateur général provincial et qui lui permettraient de faire activement enquête sur la conformité de l'exécutif aux dispositions de la CDE. Par conséquent, la crédibilité de la CDE comme limitation efficace du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif dépend largement de la mesure dans laquelle les députés peuvent exploiter les mécanismes traditionnels de contrôle comme la convention de la responsabilité ministérielle.

Les grandes lignes de la CDE

Application de la CDE (s.4)

La CDE ne s'applique qu'aux ministères et lois prévus par le Cabinet. Cela est conforme à la recommandation du Groupe de travail, qui avait reconnu que la conformité à la CE supposait des ressources ministérielles importantes et permanentes. Cependant, outre les 14 ministères prévus par le Règlement de l'Ontario n° 73/94 (CEO, 1996A, p. 7), les partisans de la CDE s'attendaient à ce que son application soit progressivement étendue à tous les ministères et organismes du gouvernement provincial (Groupe de travail, 1992B, p. 39 et 40).

Cet espoir a cependant été rapidement anéanti par le gouvernement conservateur dirigé par Mike Harris, qui a péremptoirement exempté le ministère des Finances de l'application de la CDE peu après avoir pris les rênes en 1995. Ce n'est pas ce qui a définitivement compromis l'intégrité de la CDE, puisque le principal produit stratégique des Finances – le budget – était déjà exempté officiellement (art. 33 de la CDE), mais cette mesure a créé un précédent clair et a donc déclenché une protestation acerbe de la part de la commissaire Eva Ligeti (CEO, 1996D).

À l'heure actuelle, seuls quatorze ministères (environ la moitié du Cabinet libéral) sont assujettis aux dispositions de la Partie II enjoignant aux ministères d'inscrire une déclaration sur les valeurs environnementales dans le Registre, les règles applicables aux avis et commentaires pour les projets de politiques gouvernementales, ainsi que le droit des citoyens de demander l'autorisation de faire appel de l'application de certaines catégories d'actes gouvernementaux. Seuls cinq ministères sont tenus d'inscrire un règlement principal dans le Registre, ce qui permet le classement de tous les projets de nouveaux actes et de solliciter les commentaires de la population. Seuls neuf ministères sont assujettis à la Partie IC, qui permet aux citoyens de demander l'examen de politiques et lois en vigueur, et seules 17 lois sont intégralement assujetties à la Partie V, qui permet aux citoyens de demander une enquête sur d'éventuelles

¹⁷ On peut consulter le Registre environnemental à l'adresse suivante : <http://www.ebr.gov.on.ca/ERS-WEB-External/index.jsp>.

infractions aux lois en vigueur. On peut donc voir que les différentes parties de la CD s'appliquent différemment à différents ministères.

Le CEO ne manque pas de reconnaître les causes de cette application inégale (CEO, 2005A, p. 9 à 11). La réglementation de l'environnement est constamment révisée. Lorsque de nouvelles lois ou de nouveaux règlements entrent en vigueur, ce sont les ministères qui sont censés demander au Cabinet de modifier le règlement principal de la CDE pour élargir son champ d'application. Les ministères sont eux-mêmes régulièrement assujettis à des restructurations, ce qui contracte d'autant l'application de la CDE. Enfin, et bien entendu, du point de vue des ministres, l'acceptation de la CDE signifie non seulement qu'il faut trouver des ressources humaines pour veiller à la conformité, mais qu'il faut aussi envisager le risque indigeste de faire l'objet d'un examen public défavorable de la part du commissaire.

C'est au CEO qu'il incombe de surveiller cette évolution et d'insister auprès du gouvernement pour qu'il élargisse l'application de la CDE. Toute limitation de l'application de la CDE entrave la capacité du commissaire à surveiller l'exécutif par le biais du Registre. La principale ressource du commissaire est constituée des documents que le gouvernement accepte d'inscrire dans le Registre. Sa capacité à avoir accès à des renseignements faisant autorité au sujet des activités du gouvernement en dehors du Registre est limitée, quoique, à l'occasion, le commissaire Miller a rendu compte de questions dont son Commissariat avait eu connaissance par d'autres moyens, par exemple grâce aux recherches indépendantes de son personnel, à des entrevues avec des fonctionnaires de ministères et à l'inspection de documents législatifs.

Les lacunes d'application de la CDE sont une question systématiquement soulevée dans les rapports annuels du CEO. Elles illustrent parfaitement les limites d'un système auquel l'exécutif peut participer à son gré, sans obligation. La *Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* a été adoptée en 2001, mais l'élargissement de l'application de la CDE aux nouveaux actes proposés en vertu de ses dispositions n'a été approuvé qu'en juin 2007 (CEO, 2008A, p. 169). La *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* a fait l'objet d'une troisième lecture en juin 2002, mais l'élargissement de la CDE aux nouveaux projets de règlements d'application de la Loi n'a été obtenu qu'en février 2006. La *Loi sur la ceinture de verdure* a été adoptée en 2005. Le CEO a fait pression sur le ministère des Affaires municipales et du logement pour qu'il accepte que les nouveaux règlements ou actes approuvés en vertu de la Loi soient assujettis à la CDE et que des demandes d'examen puissent être adressées en vertu de la Partie IV, mais cela n'a été obtenu qu'en juin 2007 (CEO, 2007A, p. 172).

Le ministère du Renouveau de l'infrastructure publique (MRIP) a été créé en novembre 2003 dans le but de gérer l'ambitieux *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe* du gouvernement McGuinty. Le CEO a entamé des négociations avec le MRIP pour le persuader d'accepter l'assujettissement à la CDE (CEO, 2006A, p. 186). La *Loi sur les zones de croissance* a été adoptée au printemps 2005, mais elle échappait à la CDE. Le CEO a demandé que les nouveaux règlements adoptés y soient assujettis et que l'on puisse demander des examens en vertu de la Partie IV. En juin 2008, le gouvernement McGuinty a annoncé que le ministère de l'Énergie et le MRIP seraient fusionnés en un nouveau ministère de l'Énergie et de l'infrastructure. Cela a déclenché une nouvelle série de consultations sur la question de savoir si le nouveau ministère serait assujetti à la CD (CEO, 2008A, p. 170). Le

MRIP n'y a jamais été assujetti, et la *Loi sur les zones de croissance* n'y est toujours pas non plus.

Les déclarations sur les valeurs environnementales (art. 7 à 11)

La CDE prévoit que tous les ministères assujettis doivent produire une déclaration sur les valeurs environnementales (DVE), qui explique comment les objectifs de la CDE sont censés se concrétiser au sein du ministère lorsque des décisions importantes sont prises sur le plan environnemental et comment ils sont censés s'intégrer aux autres facteurs – qu'ils soient d'ordre social, économique ou scientifique – susceptibles d'entrer en ligne de compte dans le processus décisionnel du ministère. Des versions provisoires et révisées des DVE doivent être inscrites dans le Registre afin que la population puisse les commenter (art. 8 à 10). Les ministres ont l'obligation de prendre « toutes les mesures raisonnables » qui conviennent pour veiller à ce que les DVE entrent en ligne de compte dans le processus décisionnel du ministère (art. 11).

Les architectes de la CDE avaient prévu que les DVE deviendraient les principaux instruments par lesquels il serait possible d'exercer une influence sur le contenu fondamental des décisions gouvernementales (Winfield, 1998, p. 339). Leur sort illustre les risques que l'on court lorsqu'on s'appuie sur la responsabilité ministérielle pour garantir un mécanisme de surveillance efficace. Selon le Groupe de travail, les DVE étaient censées orienter la réflexion des ministères dans leurs décisions en matière d'environnement, mais il avait délibérément omis de fournir des détails sur le contenu fondamental de ces déclarations. Cela devait incomber à chaque ministère (Groupe de travail, 1992A, p. 23 à 24 et 65). Les ONGE qui appuyaient la CDE ont sans succès fait pression pour que les DVE soient remplacées par l'obligation de déposer des plans stratégiques détaillés et assortis d'échéances (Winfield, 1998, p. 339). Le Groupe de travail savait que les DVE ne pourraient pas garantir la concrétisation efficace des objectifs de la CDE dans le cadre du processus décisionnel de l'exécutif. Il était évident que des ministères prendraient des décisions qui ne traduiraient pas ces objectifs. Mais c'est à ce stade que, selon le Groupe de travail « la responsabilité politique doit entrer en jeu [traduction] » (Groupe de travail, 1992A, p. 24). Cela serait facilité par les rapports du CEO sur la conformité¹⁸. Pour le Groupe de travail, les DVE étaient un excellent exemple de la façon dont l'adoption de la CDE par les ministères serait contrôlée par le suivi exercé par le CEO.

La commissaire Ligeti n'a cessé de reprocher au gouvernement conservateur Harris le vide des DVE ministérielles et elle n'a pas eu de mal à faire la preuve que les mesures prises par les ministères pour mettre en œuvre le programme néolibéral de réduction des effectifs, de coupures budgétaires et de déréglementation du gouvernement était en flagrante contradiction avec les engagements pris dans ses propres déclarations sur les valeurs environnementales (CEO, 1996A, p. 11 à 13 et 31; CEO, 1997, p. 56; CEO, 1998, p. 18 à 28 et 58 à 60; CEO, 1999, p. 16 à 35). Le commissaire Miller a poursuivi cette tradition critique, quoique l'espace de plus en plus réduit qu'il a consacré à la question dans ses rapports annuels traduise le fait évident que les DVE n'ont

¹⁸ Le CEO rend compte de la conformité aux DVE dans les rapports annuels, mais également en vertu du paragraphe 58(5), mais il peut décider de publier un rapport spécial en tout temps sur la non-conformité d'un ministère aux articles de la CDE ayant trait aux DVE. Selon l'article 57 de la CDE, un ministre peut demander au CEO de l'aider à rédiger sa DVE, à la tenir à jour et à la mettre en œuvre au sein de son ministère.

pas beaucoup d'importance pour le gouvernement McGuinty non plus (CEO, 2001A, p. 18; CEO, 2004A, p. 8 à 10; CEO, 2005A, p. 13 et 14). En 2005, il a officiellement déclaré que c'était un échec : « (...) la plupart des observateurs croient, et le CEO est plutôt d'accord, que les DVE ont eu peu d'effet sur les processus décisionnels des ministères » (CEO, 2006A, p. 189).

Le dixième rapport annuel du CEO, intitulé *Regard sur l'avenir* (CEO, 2005C) contenait des recommandations visant à améliorer les DVE. Outre qu'il y exhortait les ministères à prendre ces déclarations plus au sérieux, le commissaire recommandait de modifier la CDE pour y intégrer les « nouveaux concepts qui démontrent l'évolution des prises de décision en matière de protection environnementale de la dernière décennie » (CEO, 2005C, p. ii). Il s'agissait notamment du principe de précaution, du principe du pollueur-payeur et du principe de l'équité intergénérationnelle (CEO, 2005C, p. ii). Le rapport renvoyait à des décisions récentes de la Cour suprême pour étayer l'importance contemporaine de ces notions et souligner l'inaction des gouvernements élus (CEO, 2005C, p. 2). Le commissaire n'y abordait pas les conséquences qui devraient directement s'ensuivre si les ministres continuaient d'ignorer leurs DVE, même au point de prendre des décisions de mauvais aloi sur le plan environnemental et « peu avisées » sur le plan politique, ainsi que l'avait exprimé le Groupe de travail (Groupe de travail, 1992A, p. 83).

La CDE et la participation de la population

Le droit de la population de participer au processus décisionnel gouvernemental est garanti par deux moyens principaux : le droit de commenter les politiques et décisions du gouvernement et le droit de demander au gouvernement de corriger les lois et politiques en vigueur¹⁹. Voyons ce qu'il en est.

Avis et commentaire de propositions (art. 15 à 18)

¹⁹ Nous n'abordons pas ici la question des droits juridiques conférés en vertu de la CDE. Les voici brièvement résumés. Toute personne peut demander l'autorisation de faire appel des décisions d'un ministère concernant la publication d'instruments de classe I ou II. La demande doit être adressée au tribunal chargé de l'audition de ce genre d'appel (il s'agit généralement du Tribunal de l'environnement). Les demandeurs doivent être directement touchés par la décision, à moins qu'un droit d'appel de la décision du ministère existe déjà pour quelqu'un d'autre dans la loi (art. 38 à 48). Selon la Partie VI, les particuliers peuvent intenter des poursuites lorsqu'ils estiment que quelqu'un enfreint ou est sur le point d'enfreindre une loi, un règlement ou un instrument imposé en vertu de la Partie V et que l'infraction présumée porte atteinte ou est sur le point de porter atteinte à une ressource publique. Le plaignant doit cependant avoir déjà déposé une demande d'enquête en vertu de la Partie V et, selon le cas, n'avoir pas reçu de réponse du ministre dans un « délai raisonnable » ou avoir obtenu une réponse « qui n'est pas raisonnable ». Avant l'adoption de la CDE, les plaintes pour nuisance publique étaient portées à l'attention du procureur général ou déposées avec son accord. La CDE supprime cet obstacle (art. 103). Rappelons que le droit d'intenter des poursuites et les dispositions relatives aux poursuites pour nuisance sont rarement invoqués. Enfin, la CDE prévoit la protection des dénonciateurs. Aux termes de la Partie VII (art. 104 à 116), les employés sont protégés des mesures de représailles dont ils pourraient faire l'objet s'ils cherchent à exercer leurs droits en vertu de la CDE, par exemple en déposant des demandes en vertu des Parties IV ou V. Cette Partie n'a jamais été utilisée.

La CDE divise les produits gouvernementaux en quatre catégories : les actes (licences, permis, approbations, ordonnances, etc.), les règlements, les politiques et les propositions. Les propositions portent sur la modification, la révocation, l'abrogation ou l'adoption de nouvelles lois, de nouveaux actes, de nouvelles politiques ou de nouveaux règlements.

Toutes les propositions, dont les projets de loi, sont assujetties aux procédures d'avis et commentaire prévues dans la Partie II de la CDE. Ces procédures ne s'appliquent cependant qu'aux propositions qui pourraient « avoir un effet considérable sur l'environnement » et si le ministre « juge que le public devrait avoir la possibilité de présenter des observations » (par. 15(1)). Par ailleurs, les politiques ou les lois « à caractère principalement financier ou administratif » sont exemptées (par. 15(2)). Le budget et les exposés économiques officiels sont exemptés (par. 33(1)), tout comme les lois, règlements ou actes d'application du budget ou d'exposés économiques officiels (par. 33(2)).

Si un ministre consent à soumettre une proposition aux procédures d'avis et de commentaire, il faut mettre en œuvre le processus de consultation prévu dans la CDE (art. 27). L'avis doit être donné au moins 30 jours avant la mise en œuvre. Cet échéancier est un préavis absolument minimal, et le CEO invite régulièrement les ministères à le considérer vraiment comme tel. L'avis de proposition doit être inscrit dans le Registre électronique. Il doit comprendre une brève description de la proposition et des instructions expliquant comment la population peut avoir accès à des renseignements écrits sur la proposition (par exemple, l'adresse du bureau local du gouvernement où l'on peut prendre connaissance de la documentation originale ou les liens directs sur Internet vers les documents utiles). L'avis doit également expliquer comment « les membres du public peuvent participer à la prise de décisions sur la proposition » (par. 27(2)). Cela permet généralement de présenter des commentaires par le biais du site Web du Registre ou, dans le cas d'un projet de loi soumis à l'examen d'un comité législatif, de connaître le calendrier des audiences publiques du comité et d'obtenir le numéro d'une personne-ressources.

Le ministre est tenu de tenir compte de tous les commentaires reçus « lorsque sont prises au ministère les décisions portant sur la proposition » (par. 35(1)).

Avis et commentaire de classement d'actes (art. 19 à 26)

Selon l'article premier de la CDE, un « acte » s'entend de « tout document à effet juridique qui est délivré en vertu d'une loi, notamment un permis, une licence, une approbation, une autorisation, une directive, un ordre, une ordonnance ou un décret, à l'exclusion toutefois d'un règlement ». On peut facilement illustrer l'importance des actes dans le mode de gouvernance moderne en Ontario à l'aide de quelques statistiques. De 1994 à 2001, le ministère de l'Environnement a inscrit plus de 10 000 propositions d'actes dans le Registre. En 1997, le ministère des Ressources naturelles a prévu qu'il y inscrirait plus de 2 500 propositions d'actes par an, en vertu de dix lois différentes (CEO, 2001C, p. 2 à 4).

Lorsque la CDE est entrée en vigueur, les ministères assujettis étaient tenus d'identifier les actes qu'ils délivraient régulièrement, d'en évaluer les effets sur l'environnement et de les classer en trois catégories selon leur degré d'importance sur le plan de l'environnement (CEO, 2001C, p. 2). Tant que ce processus n'était pas achevé sous forme d'un règlement, la population ne pouvait pas invoquer les procédures d'avis et commentaire pour faire connaître son avis sur des

actes importants sur le plan environnemental par le biais du Registre. Il a fallu attendre 2001 pour que le MRN termine son règlement de classification, après des années de protestations de la part du CEO, notamment sous la forme d'un rapport spécial critiquant le ministère, publié sous le titre de *Promesses non tenues* (CEO, 2001A, p. 19).

Les propositions d'actes de catégorie I sont censées être inscrites dans le Registre pendant au moins 30 jours pour être commentées (elles peuvent être déplacées en catégorie II si le ministre estime qu'elles sont suffisamment controversées). Les propositions d'actes de catégorie II sont censées faire l'objet d'un avis de plus de 30 jours dans le Registre. Lorsqu'il donne avis d'un acte de catégorie II, le ministre est tenu d'envisager des mécanismes supplémentaires comme les communiqués de presse, les annonces dans les médias, l'affichage, la distribution de dépliants de porte en porte et les envois postaux directs (art. 28). Pour obtenir des commentaires sur les propositions d'actes de catégorie II, le ministre doit envisager d'offrir plus d'accès, par exemple sous la forme de réunions directes avec des fonctionnaires du ministère, des réunions publiques et de la médiation (par. 24(1)). Les actes de catégorie III supposent des audiences publiques complètes (par. 20(2)). C'est donc la façon dont les actes sont classés qui détermine la mesure dans laquelle la population pourra donner son avis.

Aux termes de l'article 32 de la CDE, le ministre est exempté du délai d'avis et commentaire d'au moins 30 jours pour les actes qui, selon lui, mettent en œuvre un projet déjà approuvé par un tribunal administratif ou approuvé (ou expressément exempté) en vertu de la *Loi sur l'évaluation environnementale*. L'intention de l'article 32 était d'éviter le double emploi de la consultation publique, puisque les audiences judiciaires et les évaluations environnementales recourent également à ce processus. Le commissaire Miller critique vivement l'exemption de l'évaluation environnementale tout en sachant fort bien qu'elle a été recommandée par le Groupe de travail (CEO, 2002, p. 34 à 41; 2008A, p. 28 à 48). Il estime que les ministères invoqueront le processus d'évaluation environnementale, dont on peut dire qu'il est gravement lacunaire, pour échapper aux dispositions de la CDE relatives à l'avis et commentaire (CEO, 2004A, p. 52 à 59; 2005A, p. 82 à 89).

Les demandes adressées par des citoyens

Les Parties IV (art. 61 à 73) et V (art. 74 à 81) prévoient le droit de faire pression sur l'exécutif pour qu'il adopte de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, qu'il modifie des lois et politiques en vigueur et qu'il fasse enquête sur les allégations d'infraction à la loi (il s'agit, concrètement, de demander à un ministère de faire enquête sur l'exécution désinvolte de ses propres lois).

Aux termes de la Partie IV, il suffit de deux résidents de l'Ontario pour demander qu'un ministre examine une politique, une loi, un règlement ou un acte en vigueur ou qu'un ministre s'interroge sur la nécessité d'une nouvelle loi, d'une nouvelle politique ou d'un nouveau règlement. Aux termes de la Partie V, il suffit de deux résidents convaincus qu'une loi, un règlement ou un acte a été enfreint pour demander au ministre compétent de faire enquête. Ces allégations doivent être accompagnées de déclarations sous serment et de certains éléments de preuve.

Une demande d'examen et d'enquête doit être adressée par l'intermédiaire du CEO, qui en prend connaissance avant de la transmettre au ministre et qui s'occupe du suivi et rend compte de la

mesure dans laquelle le ministère respecte le délai de réponse. Le ministre dispose de 60 jours pour répondre.

Pour déterminer s'il est dans l'intérêt public d'accueillir favorablement une demande d'examen, le ministre *peut* tenir compte des éléments suivants : la DVE du ministère, le tort causé à l'environnement si l'on ne procède pas à l'examen, l'examen périodique par ailleurs de ce qui fait l'objet de la demande d'examen, tout facteur d'ordre social, économique ou scientifique jugé utile, les ressources qu'il y aurait lieu de consacrer à l'examen. Concernant les demandes d'examen d'une loi en vigueur, le ministre *peut* tenir compte des éléments suivants : la mesure dans laquelle la population a eu l'occasion de participer à l'élaboration de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte faisant l'objet d'une demande d'examen, le caractère relativement récent de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte en question.

Un ministre peut rejeter une demande d'enquête au motif que la demande était frivole ou vexatoire, que l'infraction présumée n'est pas suffisamment grave pour justifier une enquête ou que l'infraction présumée ne risque pas de faire de tort à l'environnement.

Lorsqu'un ministre rejette une demande, il doit le faire savoir au CEO et aux demandeurs en précisant ses motifs. La décision d'un ministre de rejeter une demande ne peut faire l'objet d'un appel²⁰.

De 2000 à 2008, on a déposé un peu plus de 200 demandes en vertu des Parties IV et V. Elles ont été en majorité rejetées dans les deux cas. Cette attitude systématiquement négative de l'exécutif représente un problème important pour le CEO. La CDE est muette quant aux critères que le commissaire devrait employer lorsqu'il remplit l'obligation législative d'évaluer comment les ministères traitent les demandes adressées en vertu des Parties IV et V (al. 57*i*). On pourrait dire que, compte tenu de la façon dont le Groupe de travail envisageait le rôle du CEO, les demandes rejetées devraient être évaluées en fonction de critères purement liés au processus : il faudrait, par exemple, se demander si le ministre a respecté les échéances ou fourni une explication exhaustive du rejet de la demande. Mais rien dans la CDE n'interdit d'aller plus loin et de critiquer le bien-fondé des raisons formulées par le ministre. Ainsi, les Parties IV et V contraignent le CEO à se demander jusqu'où un haut fonctionnaire non élu peut légitimement pousser sa contestation de l'application d'une politique gouvernementale par l'exécutif.

Ces parties de la CDE soulèvent également la question des relations entre le CEO et la population en général. Bien que le ministre Wildman ait déclaré que le CEO serait « la voix du peuple », la CDE ne confère pas aux Ontariens le droit généralisé de s'adresser au commissaire pour obtenir gain de cause contre l'exécutif. Les demandes déposées par des citoyens en vertu

²⁰ Il faut rappeler que les seuls lois, règlements et instruments susceptibles de faire une demande de contrôle sont ceux qui sont prescrits par la CDE, c'est-à-dire ceux auxquels le gouvernement consent à être assujéti. Cela dit, les lois les plus importantes pour le ministère de l'Environnement, à savoir la *Loi sur l'évaluation environnementale* (avec certaines restrictions), la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et la *Loi sur les pesticides*, peuvent faire l'objet de demandes de contrôle. Elles sont également, avec deux autres lois importantes, à savoir la *Loi sur les ressources en agrégats* et la *Loi sur les espèces en voie de disparition*, susceptibles de faire l'objet de demandes d'enquête. Voir le Règlement de l'Ontario 73/74 pour la liste complète des lois assujétiées.

des Parties IV et V sont pour le CEO l'occasion de prendre note des enjeux et des controverses locales que la population juge suffisamment importants pour justifier des pressions sur le gouvernement par le biais du Registre. Voyons maintenant comment le CEO s'appuie sur ces dispositions pour présenter ce qu'il estime être un portrait juste de l'état des préoccupations en matière d'environnement dans la population.

Le rôle du CEO en vertu de la CDE

La première titulaire du poste de commissaire à l'environnement de l'Ontario, Eva Ligeti, a fait remarquer que le langage de la CDE est celui des droits, mais que ce cadre n'est pas employé dans le service du projet libéral classique de protection des citoyens contre le gouvernement. Au lieu de cela, la CDE renvoie à l'idée d'une intervention gouvernementale pour protéger l'environnement. Les droits dont jouissent les citoyens en vertu de la CDE facilitent leur participation aux décisions et mesures du gouvernement.

Il s'ensuit que les évaluations que fait le CEO de la façon dont la CDE est appliquée ne peuvent faire autrement que de l'amener à s'interroger non pas seulement sur les processus, mais sur les politiques. C'est pourquoi, a fait valoir Ligeti, le CEO ne doit pas seulement être indépendant, mais également impartial. L'indépendance institutionnelle ne saurait être la garantie de l'impartialité. Celle-ci est une norme que le CEO doit consciemment s'efforcer d'honorer (Ligeti, 1997, p. 137 et 138).

L'examen ci-dessus des principales dispositions de la CDE atteste que, à bien des égards, la CDE est muette quant à la façon dont le CEO devrait exercer son pouvoir discrétionnaire incontesté. Mais, par ailleurs, une lecture attentive de la CDE donne à penser que le commissaire jouit d'un pouvoir discrétionnaire aux titres limités envisagés par le Groupe de travail dans son rapport de 1992.

Aux termes des articles 57 et 58 de la CDE, le rôle du CEO comporte deux volets principaux.

Comme nous l'avons vu, le CEO surveille la façon dont les ministères assujettis à la CDE en respectent les dispositions. Il examine donc la mesure dans laquelle les ministères répondent aux demandes d'examen et d'enquête, rédigent des DVE et répondent à l'usage que font les citoyens des droits et recours auxquels ils ont accès. Le CEO est investi du pouvoir général d'examiner la mise en œuvre de la CDE et la conformité des ministères à ses dispositions et il est officiellement autorisé à « examiner la façon dont les ministres exercent leurs pouvoirs discrétionnaires en vertu de la présente loi » (al. 57a) et g)).

Si un ministre le demande, le CEO peut aider un ministère à rédiger et à appliquer une DVE, à élaborer des programmes éducatifs sur la CDE et, plus généralement, à respecter les dispositions de celle-ci.

Le CEO examine également la mesure dans laquelle les citoyens se servent du Registre et font valoir les divers droits que leur confère la CDE. Il les conseille et les aide à se servir du Registre pour y inscrire leurs observations concernant les propositions et il doit « examiner la façon dont le Registre est utilisé » (al. 57f)). Il doit fournir à la population des « programmes éducatifs » sur les objectifs et l'utilisation de la CDE (al. 57d)).

Les rapports annuels du commissaire au Parlement doivent indiquer la mesure dans laquelle les ministères ont répondu à ses demandes d'information et, plus généralement, respecté les dispositions de la CDE. Ils doivent également comprendre la liste de toutes les propositions ayant fait l'objet d'un avis dans le Registre ainsi que « les autres renseignements que le commissaire à l'environnement juge appropriés » (al. 58(2)e)).

Le commissaire est habilité à présenter des rapports spéciaux « sur toute question » ayant trait à la CDE qu'il juge utile (par. 58(4)). Cette disposition apparaît dans une section différente des dispositions décrivant les responsabilités du CEO en matière de rapport annuel. Le commissaire Miller a pleinement tiré parti du paragraphe 58(4) et présenté des rapports spéciaux sur le changement climatique et le processus de budgétisation au gouvernement provincial, outre ceux qu'il a présentés sur des thèmes plus directement liés aux activités des ministères. Mais il faut rappeler que ce vaste pouvoir discrétionnaire est conféré à l'égard des rapports spéciaux et non des rapports annuels où le CEO est tenu de rendre compte de l'application de la CDE (par. 58(2)).

Le pouvoir du CEO de surveiller l'application de la CDE et d'en rendre compte est étroitement lié aux processus décisionnels créés par celle-ci. Ces processus permettent aux citoyens d'avoir accès à l'exécutif. Le rôle du CEO se limite à la surveillance de la mesure dans laquelle les ministères facilitent cet accès et à son compte rendu. Aux termes de l'alinéa 57g), le CEO peut, dans ses rapports annuels, commenter l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré aux ministères par la CDE. Comme nous l'avons vu, les ministères et les lois assujettis à la CDE (et, déduit-on, à l'examen du CEO en vertu de cette disposition) sont en nombre limité.

L'article 57 dispose clairement que le CEO ne peut pas, dans ses rapports annuels, commenter la façon dont les ministres exercent leur pouvoir en vertu des lois *non* assujetties à la CDE, non plus que l'application de programmes administrés par des ministres responsables de ministères *non* assujettis à la CDE. Cela découle de la définition du rôle du CEO selon le Groupe de travail. Celui-ci ne voyait pas la nécessité de régler dans le détail les rapports entre le CEO et le Parlement, puisque, selon lui, le CEO ne jouerait pas d'autre rôle que celui de faire connaître les activités liées à la CDE et d'aider les ministres à la mettre en œuvre.

Rappelons que les principaux ressorts de l'activité gouvernementale sont exemptés de l'application de la CDE et qu'ils échappent donc à la compétence du CEO. Comme nous l'avons vu, le budget annuel et les exposés économiques officiels du gouvernement présentés au Parlement par le ministre des Finances sont exemptés des procédures d'avis et commentaire (art. 33). Par ailleurs, l'ensemble des lois, règlements et actes autorisant l'application du budget et des exposés économique sont exemptés. Les règlements « à caractère principalement financier ou administratif » (et donc pas seulement les règlements d'application du budget) sont également exemptés des procédures d'avis et commentaire (par. 16(2)).

Le budget et les lois budgétaires permettent de financer les programmes du gouvernement. Celui-ci n'est pas tenu de consulter la population par le biais de la CDE avant de prendre des décisions budgétaires de quelque ordre que ce soit (par exemple pour financer des programmes

ministériels) qui sont touchées par l'adoption du budget et des lois budgétaires²¹. Il faut savoir que la CDE n'autorise pas le CEO à commenter la façon dont le *Parlement* exerce son pouvoir discrétionnaire. Le principal objet de ce pouvoir discrétionnaire est évidemment la discussion et l'adoption du budget du gouvernement et du budget principal des dépenses qui fixe les budgets de fonctionnement annuels des ministères. La façon dont le Parlement examine les prévisions budgétaires des ministères est déterminée par le Règlement de l'Assemblée législative, qui est adopté et modifié par le Parlement et qui échappe à l'application de la CDE.

Dans le système parlementaire, le financement des programmes ne passe pas par l'adoption d'une loi créant des programmes ministériels. Le financement opérationnel annuel est rétroactivement autorisé par la *Loi de crédits* (non assujettie à la CDE), qui déborde en général largement l'exercice financier. Les ministres jouissent d'un certain pouvoir discrétionnaire pour faire passer des fonds d'un crédit à l'autre dans le cadre d'un même exercice (conformément à une loi financière échappant à la CDE). Ces transferts doivent être étayés par des documents dans les prévisions budgétaires de l'année suivante, qui sont présentées par les ministères au Parlement en vertu d'articles du Règlement indiquant dans le détail les procédures d'examen législatif de ces documents.

L'analyse qui précède donne à penser que, en vertu de la CDE, le pouvoir du CEO de commenter les dépenses annuelles du gouvernement en matière d'environnement – y compris les répercussions financières des priorités choisies par le Cabinet – est limité. Ces restrictions législatives étayent l'idée que le Groupe de travail se faisait du rôle du CEO, à savoir un simple surveillant de l'équité et de la transparence dont les ministères font preuve dans l'application de la CDE²².

²¹ Selon la commissaire Ligeti, le budget était exempté des dispositions relatives aux avis et commentaires en raison de la convention conférant un caractère confidentiel à celui-ci (CEO, 1996D). Mais, comme nous l'avons vu ici, la CDE exempte également toutes les lois financières découlant du budget, lesquelles ne sont pas assujetties à la règle de confidentialité applicable au jour du dépôt du budget (par. 33 (1) et (2)), ainsi que tous les règlements financiers, que leur objet soit ou non l'application directe du budget (par. 16(2)).

²² Ce n'est cependant pas ainsi que le commissaire Miller l'entend, puisqu'il critique régulièrement les allocations budgétaires et les décisions du gouvernement en matière de dépenses dans ses rapports annuels. En 2002-2003, il a fait valoir que le programme d'acquisition de terres écologiques était insuffisant (CEO, 2003, p. 96 et 97), et il a fait de même en 2005-2006 pour le programme d'acquisition de terres patrimoniales (CEO, 2006A, p. 54 à 56). En 2007, il a également fait valoir que le financement destiné à l'application du nouvel Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs était systématiquement insuffisant (CEO, 2008A, p. 89). Dans le même rapport, il déclare que les frais imposés aux utilisateurs industriels et commerciaux qui prélèvent de l'eau devraient être augmentés dans le but ultime d'imposer un système de recouvrement intégral des coûts afin de réduire le financement des programmes de gestion de l'eau subventionné par les deniers publics (CEO, 2008A, p. 95 à 97).

Le commissaire a également publié un rapport spécial intitulé *Faire moins avec moins* (CEO, 2007C) pour protester contre les coupures budgétaires imposées aux ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement. Mais sa critique du budget s'est poursuivie dans le rapport annuel 2007-2008, ce qui donne clairement à penser que le CEO estime qu'il est autorisé à formuler des commentaires de fond sur les prévisions et les décisions budgétaires du gouvernement. Dans ce dernier rapport, il critiquait directement les choix du Cabinet en matière de priorités budgétaires, se plaignant que Parcs Ontario

Populisme et entrepreneuriat stratégique

La commissaire Ligeti

Peu après son entrée en fonction, la commissaire Ligeti s'est trouvée confrontée au programme de la Révolution du bon sens (RBS) du gouvernement conservateur élu en 1995. Le néolibéralisme du gouvernement Harris supposait non seulement d'importantes réductions des dépenses dans les programmes environnementaux et le recul de la réglementation environnementales, mais une rationalisation idéologique de la contestation directe des processus de gouvernance en vigueur en Ontario, notamment les droits procéduraux garantis par la CDE.

D'emblée, M^{me} Ligeti a cherché à définir son rôle de surveillance de l'exécutif en fonction des valeurs participatives enchâssées dans la CDE. Cette perspective, axée sur les processus, lui a permis de formuler des critiques efficaces de la politique des Conservateurs sans s'exposer à des accusations de promotion incompatible avec son statut de fonctionnaire non élue. Le message qui ouvre le rapport annuel de 1996 était que la participation de la population à la gouvernance donne lieu à de meilleures politiques (CEO, 1997, p. 3). C'est devenu le thème récurrent de ses rapports annuels, qui ont souligné les exemples d'amélioration du processus décisionnel lorsque le ministère des Ressources naturelles et le ministère de l'Environnement tenaient compte de l'avis des citoyens grâce au Registre (CEO, 1997, p. 2; 1998, p. 38 et 71; 1999, p. 108, 159, 187, 193 et 196). La commissaire y dénonçait d'importantes lois RBS qui réduisaient l'accès de la population et qui n'avaient pas été inscrites dans le Registre ou qui l'avaient été trop brièvement pour permettre de les commenter efficacement²³. Une grande partie de ces lois a été dissimulée dans de massives lois générales proposées à très brève échéance au Parlement, ce qui interdisait toute analyse législative efficace et prolongée. Lorsque les initiatives du gouvernement ont provoqué des débats agités au Parlement et parmi les responsables politiques (par exemple la *Loi de 1996 améliorant le processus d'évaluation environnementale et de consultation publique*, la *Loi de 1996 sur la protection et l'aménagement du territoire*, la *Loi de 1996 sur l'amélioration des administrations locales* et la *Loi de 1996 sur les économies et la restructuration*), la commissaire s'est intéressée à la façon dont ces lois restructuraient les processus décisionnels en réduisant la participation de la population (CEO, 1997, p. 20 à 37). Tout au long de son mandat sous le gouvernement conservateur, la CEO n'a cessé de signaler le risque de perte de responsabilisation inhérent aux instruments stratégiques adoptés par le gouvernement de la RBS, par exemple la réglementation de l'autogestion, les codes industriels, les partenariats public-privé et les réformes sur la diversification des modes de prestation des services (CEO, 1996B; CEO, 1998, p. 53 à 60).

n'avait pas obtenu suffisamment de fonds pour pouvoir respecter les dispositions de la *Loi sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, alors que le programme d'intendance des espèces en péril avait reçu des sommes importantes même si la nouvelle *Loi sur les espèces en péril* n'était entrée en vigueur qu'en juin 2008 (CEO, 2008A, p. 74 et 75).

²³ Les rapports annuels du commissaire soulignent des exemples importants comme la *Loi de 1996 modifiant des lois en ce qui concerne les ressources en agrégats et les richesses pétrolières* (qui délègue la réglementation des puits et des carrières au secteur lui-même) et la *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs* (qui délègue la surveillance des citernes de stockage souterrain d'essence à une organisation dirigée par le secteur intéressé) (CEO, 1997, p. 20 à 37).

M^{me} Ligeti a appliqué cette stratégie axée sur le processus à une analyse des demandes d'examen et d'enquête adressées en vertu des Parties IV et V de la CDE. Elle a fait valoir que les refus ministériels devraient être expliqués clairement aux demandeurs déçus (CEO, 1998, p. 41 et 42; CEO, 1999, p. 93). Les ministères devraient élaborer des critères clairs et cohérents pour évaluer les demandes (CEO, 1997, p. 46). La commissaire a donné en exemple une demande d'enquête qui révélait une infraction commise par une entreprise à la *Loi sur la protection de l'environnement* en guise de preuve de la façon dont l'application de la CDE pourrait donner lieu à un meilleur processus décisionnel sur le plan de l'environnement (CEO, 1997, p. 42). Elle a recommandé que le personnel ministériel chargé du traitement des demandes d'examen ne soit en rien associé à la question soulevée afin de garantir l'équité de la procédure pour les demandeurs (CEO, 1999, p. 167).

Le commissaire Miller

Sous la direction de Gord Miller, le Commissariat est passé à des activités de promotion plus ouvertes, se rapprochant toujours plus de la contestation directe du pouvoir décisionnel du Cabinet et du Parlement²⁴. Le commissaire a structuré ces activités dans les termes d'un populisme qui définit délibérément l'intérêt public comme éperon de l'action gouvernementale. Le nombre de réactions de citoyens aux inscriptions du gouvernement dans le Registre ainsi que le nombre de demandes d'examen et d'enquête sont censés constituer un indice légitime de l'opinion publique. Le rôle que joue le commissaire dans la surveillance du Registre lui confère le pouvoir d'interpréter librement cette opinion à l'intention des décideurs.

Dans l'introduction de la section intitulée *Demandes d'examen* du rapport 2007-2008, le commissaire a déclaré que les demandes « révèlent les types de préoccupations qu'ont les membres du public à l'égard de l'environnement » (CEO, 2008A, p. 133). C'était la première fois qu'une telle déclaration était formulée dans un rapport annuel, mais c'est cette idée que les commentaires inscrits dans le Registre traduisent légitimement l'opinion publique qui alimente les rapports du commissaire Miller depuis son entrée en fonction. Pour reprendre un exemple antérieur, dans un commentaire formulé en 2001 sur la pollution de l'air, le commissaire a invoqué le nombre d'inscriptions sur le site de la CDE pour attester concrètement les préoccupations de la population concernant la qualité de l'air (CEO, 2002, p. 64).

Les controverses publiques en matière d'environnement peuvent évidemment se traduire par l'activité du Registre. Une affaire mise en valeur dans le rapport annuel 2007-2008 en est un bon exemple (CEO, 2008A, p. 133 à 138). Au cours des dernières années, l'impact des activités commerciales de mise en bouteille de l'eau dans les régions rurales de l'Ontario était devenu un enjeu politique. En janvier 2007, deux personnes ont déposé une demande d'examen, estimant que les permis de prélèvement d'eau (PPE) délivrés en vertu de la *Loi sur les ressources en eau*

²⁴ Rappelons que ce mouvement populiste a été déclenché par la commissaire Ligeti. Son dernier rapport annuel, publié en 1998, a signalé un changement dans sa façon de concevoir son rôle. Elle y mentionnait la préoccupation publique comme un motif légitime d'évaluer le rendement d'un ministère au regard de la CDE (CEO, 1998, p. 140 et 179). Dans son message d'introduction, elle reprochait le gouvernement conservateur Harris de ne pas écouter le peuple. Pourtant, les Conservateurs n'ont eu aucun mal à se faire réélire quelques semaines après la publication du rapport, autre preuve de l'échec des architectes de la CDE à concilier le rôle populiste d'un commissaire non élu et les normes de la démocratie représentative.

de l'Ontario ne le soient plus à des embouteilleurs d'eau commerciaux. Selon eux, la politique de délivrance de permis du ministère de l'Environnement était contraire à sa DVE et ne traduisait pas une perspective écosystémique de la gestion des ressources. Le ministère a rejeté la demande au motif que la politique avait déjà été largement examinée.

Dans son rapport annuel, le commissaire a réitéré les préoccupations locales relatives aux PPE, citant une autre demande s'opposant au renouvellement des PPE accordés à Nestlé aux environs de Puslinch. La demande de Nestlé avait suscité 8 000 commentaires négatifs dans le Registre, soit le plus grand nombre d'inscriptions concernant un même acte gouvernemental. Selon le commissaire, toutes ces demandes illustraient la forte opposition de beaucoup d'Ontariens à l'appui accordé par le gouvernement aux embouteilleurs d'eau (CEO, 2008A, p. 136). En avril 2008, le ministère a renouvelé le permis de Nestlé, mais il l'a assorti de conditions plus strictes. Le communiqué de presse du ministère faisait remarquer le grand nombre d'observations inscrites dans le Registre en opposition à la demande de Nestlé (ministère de l'Environnement, 2008).

En fait, le commissaire s'est dit d'accord avec la décision du ministère de rejeter la première demande. Mais l'opposition locale aux permis et le nombre de demandes inscrites dans le Registre au sujet des PPE ont manifesté le degré d'inquiétude de la population. Par ailleurs, la politique en vigueur à cet égard renvoyait à des problèmes dépassant la question des PPE contestés. Pour répondre aux préoccupations de la population, le ministère devrait, estimait le commissaire, évaluer la capacité de chaque bassin hydrologique exploité par une entreprise d'embouteillage et lancer un débat public sur la possibilité de dresser une hiérarchie d'utilisateurs de l'eau (CEO, 2008, p. 136 et 137).

Cette affaire montre comment les demandes déposées en vertu de la CDE qui traduisent un intérêt local généralisé fournissent au commissaire une plateforme à partir de laquelle il peut s'aventurer à promouvoir une politique. Inévitablement, toute nouvelle politique d'exploitation de l'eau envisagée dans la perspective ambitieuse définie par le commissaire engagerait la province à rééquilibrer l'échange de bons procédés en vigueur entre les intérêts économiques et les intérêts politiques dans ce domaine. Et c'est peut-être bien tout à fait souhaitable. On ne sait pas trop, cependant, si les objectifs de la CDE seront mieux servis si c'est le commissaire à l'environnement qui fait valoir une nouvelle mesure stratégique invitant un ministre à agir, même si elle risque d'être accueillie favorablement par la population touchée.

Il faut se rappeler que la CDE n'engage pas la province à tel ou tel résultat stratégique. Elle a été conçue pour maximiser la capacité de la population à participer à l'élaboration des politiques adoptées par le gouvernement élu. La crédibilité de la CDE dépend de la volonté des fonctionnaires ministériels d'interpréter ses grandes lignes aussi généreusement que possible. Les différences d'opinion concernant ce qu'est une consultation suffisante ne peuvent manquer de se produire. Comme nous l'avons vu, l'une des responsabilités du commissaire en vertu de la CDE est d'aider les ministères à respecter les dispositions de la CDE (al. 57b)). C'est conformément à cette disposition que la commissaire Ligeti a publié un document d'orientation pour aider les fonctionnaires ministériels à interpréter leurs obligations de consulter la population comme le prévoit la CDE (CEO, 1996C). Les ministères, bien entendu, ne sont pas contraints d'adopter l'interprétation du commissaire concernant ce que peut être une consultation

suffisante, pas plus qu'ils ne le sont en vertu des conventions de la responsabilité ministérielle. C'est le point de vue du ministre et non celui du commissaire qui doit prévaloir à cet égard. C'est pourquoi le Groupe de travail a attribué au Parlement et non au commissaire la responsabilité ultime de l'évaluation de la gestion du Registre par l'exécutif.

Lorsque le commissaire rend compte des inscriptions faites dans le Registre en fonction de sa propre évaluation du bien-fondé des politiques en question, le Parlement peut recevoir un avis perspicace sur les échecs de la politique environnementale. Mais ce que les députés provinciaux pourraient ne pas obtenir, c'est une information impartiale sur les termes de la conversation entre les agents de l'exécutif et la population dans le Registre.

La distinction entre les valeurs relatives au processus et les résultats stratégiques devient encore plus floue lorsque ce sont les ONGE et les administrations locales qui invoquent la CDE pour faire valoir leurs propres visées à Queen's Park. Au cours de la première décennie du mandat du commissaire Miller (1999-2008), les rapports annuels ont fait état d'une moyenne de deux demandes notoires de cet ordre par an. Ces demandes traduisent les objectifs politiques de groupes d'intérêt et ne manquent pas de soulever des questions de cet ordre dans les ministères visés. D'une façon ou d'une autre, les réponses des ministères sont fidèles à l'orientation donnée par les cabinets ministériels. Ces demandes ont donné au commissaire l'occasion de participer directement aux débats sur la politique gouvernementale.

Étude de cas : la controverse relative au secteur d'extraction d'agrégats

L'extraction d'agrégats transforme physiquement les paysages locaux, provoque beaucoup de pollution et entre souvent en conflit avec d'autres usages du territoire. C'est pourquoi ce secteur est un enjeu politique chaud depuis des années dans le sud de l'Ontario. On compte environ 2 800 puits et carrières autorisés dans la province (CEO, 2003, p. 29). Plus de 75 pour cent des agrégats employés dans la zone de planification de la ceinture de verdure sont extraits dans l'escarpement du Niagara et dans la région de la moraine d'Oak Ridges (CEO, 2007A, p. 44). À l'échelle de la province, on compte environ 6 900 puits et carrières abandonnés (CEO, 2007A, p. 141). L'impact du secteur sur le paysage a suscité la formation de groupes locaux de citoyens dans tout le sud de l'Ontario, notamment dans la région de Halton, aux alentours de Guelph, dans la zone de la moraine d'Oak Ridges et le long de l'escarpement du Niagara. Le secteur a fait l'objet d'un certain nombre de rapports bien documentés et donnant à réfléchir, déposés par des ONGE et des groupes d'experts en environnement.

Au cours des dernières années, deux décisions ont aiguisé l'intérêt de la population. Premièrement, le secteur a bénéficié de la perspective néolibérale du gouvernement Harris favorable à la déréglementation. La *Loi de 1996 modifiant des lois en ce qui concerne les ressources en agrégats et les richesses pétrolières* (projet de loi 52) réattribuait le contrôle du secteur, y compris la surveillance de la conformité aux plans de site et aux permis, ainsi que des efforts de réadaptation, au secteur lui-même. Une fiducie sur les ressources en agrégats (financée à même les frais de permis) a été créée pour financer la réadaptation des carrières épuisées, dont l'administration serait attribuée à un groupe privé, l'Ontario Aggregate Resources Corporation.

La deuxième décision a été la récente refonte des lois provinciales sur l'utilisation des terres par le gouvernement libéral McGuinty, qui a donné lieu à la ceinture de verdure, à l'introduction

d'un nouvel énoncé de politique provinciale et à l'imposition d'un plan directeur sur les *zones de croissance* dans tout le sud de l'Ontario. Ces réformes supposaient que la province réexamine certains des compromis intégrés au cadre en vigueur. Le mouvement des ONGE a saisi l'occasion de faire valoir les problèmes environnementaux associés au secteur.

Le CEO l'a signalé comme enjeu émergent en 2002-2003 (CEO, 2003, p. 29 à 35). Mais il a évité à cette occasion de critiquer directement la loi régissant le secteur. Il a préféré attirer l'attention sur le fait que le rythme auquel les sites étaient épuisés était largement supérieur au rythme de réadaptation. Son analyse portait surtout sur la nécessité d'adopter une stratégie provinciale visant à réduire la demande d'agrégats afin d'alléger la pression exercée sur le paysage et d'atténuer les conflits provoqués par le secteur.

En novembre 2003, l'ONGE Gravel Watch a déposé une demande d'examen de la politique appliquée au secteur. En 2005, une autre demande dans le même sens a été déposée par le très en vue Institut Pembina, qui y a joint un mémoire très documenté sur les échecs du système découlant du projet de loi 52. Le mémoire de l'Institut renvoyait au rapport 2002-2003 du CEO. L'objet principal de la critique des ONGE était le fait que l'autoréglementation du secteur n'était pas fiable. Les travaux de réadaptation étaient trop lents et trop peu efficaces, et des milliers de puits et carrières étaient laissés à l'abandon.

Le ministère des Ressources naturelles a accepté de procéder à un examen en réponse à la demande de Gravel Watch, et l'étude a été achevée en 2006. On y reconnaissait les problèmes importants qui découlaient du système de réglementation (CEO, 2007A, p. 141), mais le ministère n'a pas accordé un autre examen à l'Institut Pembina, entre autres parce qu'il avait déjà répondu à la demande de Gravel Watch, mais aussi parce qu'il avait créé un comité interministériel chargé d'élaborer une nouvelle stratégie pour le secteur (CEO, 2006A, p. 143).

Les rapports du commissaire pour les exercices 2005-2006 et 2006-2007 ont porté un regard critique négatif sur la politique provinciale relative à ce secteur. Les travaux du comité interministériel chargé d'examiner la politique en vigueur avançaient trop lentement. Le MRN avait tort de laisser croire que le cadre de planification de l'utilisation des terres ne privilégiait pas le secteur par rapport à d'autres usages. Mais, surtout, le cadre de réglementation en vigueur souffrait d'une crise de légitimité. Le commissaire a déclaré : « Depuis quelques années, le public se soucie de plus en plus des répercussions de l'extraction d'agrégats. Les propriétaires ou exploitants de cette industrie font face à des pressions sans cesse croissantes de leurs voisins pour qu'ils diminuent les répercussions de leurs activités sur l'environnement et les collectivités. » (CEO, 2006A, p. 145). La preuve de ce souci croissant était le nombre d'inscriptions dans le Registre, où la population tentait d'invoquer la CDE comme « catalyseur de réformes » (CEO, 2006A, p. 42 et 43). Cette activité particulière comprenait des demandes d'examen ainsi que « le niveau et la diversité des commentaires » que le ministère avait reçus au sujet du nouveau *Manuel de politiques et de procédures pour l'application de la Loi sur les ressources en agrégats* (CEO, 2006, p. 43). Le CEO a également fait remarquer que son Commissariat recevait souvent des appels et des lettres de plainte concernant le fonctionnement du secteur d'extraction d'agrégats, en provenance de citoyens, mais aussi de fonctionnaires municipaux (CEO, 2007A, p. 44). Le MRN a cependant été lent à réagir : c'est ce qu'attestait « la réticence du MRN à faire preuve d'initiative à ce sujet » (CEO, 2006A, p. 43).

Dans le rapport annuel 2005-2006, le commissaire a déclaré : « Le MRN aurait dû depuis longtemps inviter un éventail complet d'intervenants à discuter ouvertement des options et des problèmes liés à la réforme des politiques. (...) Le CEO incite le MRN à accorder une grande importance à cet aspect de son mandat au cours de la prochaine année » (CEO, 2006A, p. 44). Dans le rapport 2006-2007, il appelle de ses vœux une stratégie exhaustive sur les ressources en agrégats (CEO, 2007A, p. 45).

Dans sa description des lacunes du ministère, le commissaire a fait le commentaire suivant : « Malheureusement, il [le CEO] ne peut pas faire grand-chose à cet égard, à part indiquer la possibilité d'avoir recours à des consultations publiques et d'interjeter appel, en conformité avec de nombreuses lois, dont la CDE. » (CEO, 2007A, p. 44). Mais, en fait, il ne s'est pas contenté d'expliquer à la population comment employer la CDE. Il a carrément lancé une stratégie de portée plus large. Le *Toronto Star* a publié un article de sa plume en janvier 2005, où il résumait les effets négatifs de l'extraction d'agrégats et appelait à une politique globale qui, admettait-il, pourrait coûter plus cher aux consommateurs du produit. Une réplique de l'Association des producteurs d'agrégats de l'Ontario a été publiée par la suite dans le même journal. Le commissaire s'est rendu à une réunion publique organisée à Aberfoyle (comté de Wellington) par des opposants du secteur afin d'y faire connaître son point de vue. Selon la presse, il aurait alors déclaré : « Queen's Park n'est pas conscient du conflit qui bouillonne au sujet de l'utilisation des terres rurales en Ontario [traduction]. » (Mercer, 2006). En janvier 2006, le commissaire a organisé une table ronde sur les agrégats sous la forme d'un séminaire d'une journée réunissant les parties intéressées, invitées à discuter des paramètres d'une éventuelle stratégie à long terme pour l'exploitation des agrégats en Ontario (CEO, 2006A, p. 42).

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

Comme nous l'avons vu, en dépit de la vision du ministre néodémocrate Wildman, qui considérait le commissaire comme « la voix du peuple », la CDE ne prévoit, en fait, qu'un lien limité entre le Commissariat et la population en dehors de Queen's Park. Le Commissariat est officiellement habilité à entrer en relation avec la population dans le but de « fournir au public des programmes d'éducation concernant la présente loi » (il est bien dit la « loi » et non les politiques du gouvernement) et d'aider « les membres du public qui désirent participer à la prise de décisions sur une proposition » (al. 57*d*) et *e*). C'est la mesure dans laquelle la CDE offre une assise législative aux campagnes populistes du commissaire à titre de fonctionnaire du Parlement nommé.

Bien entendu, les questions qui se posent lorsqu'on fait porter l'expression de la volonté populaire à un fonctionnaire sont les suivantes : comment évaluer la volonté populaire? Et à quelles fins? Le Registre peut effectivement constituer un indice approximatif de l'intensité de l'intérêt public pour les problèmes environnementaux sujets à controverse et permettre aux ONGE d'épouser des causes populaires dans le but de faire pression sur l'exécutif. Mais les ministres et les députés prennent connaissance de l'opinion publique par toutes sortes d'autres

moyens et dans le cadre d'un certain nombre de tribunes institutionnalisées. Le Registre n'est qu'une de ces sources d'information. Par ailleurs, il souffre d'une limitation qui restreint considérablement son utilité comme instrument de gouvernance : il ne peut pas aider les fonctionnaires élus à évaluer la mesure dans laquelle la population est disposée à accepter les compromis nécessaires entre les objectifs stratégiques pour garantir une gestion politique fructueuse.

Aux termes de la CDE, les ministres sont tenus de donner aux militants environnementalistes et à d'autres groupes de la population des réponses rapides et exhaustives à leurs demandes et aux inscriptions dans le Registre, mais ils ne sont pas obligés d'endosser leurs opinions. Prétendre le contraire reviendrait à ignorer les objectifs législatifs de la CDE et risquerait de créer de la confusion concernant les critères qu'il convient d'appliquer pour évaluer la conformité ministérielle.

Le CEO et l'opinion publique

Dans l'exemple ci-dessus et dans d'autres que l'on pourrait invoquer, l'autorité de la critique de la politique gouvernementale par le commissaire s'enracine dans l'importance des demandes et observations inscrites dans le Registre, auxquelles les ministères sont tenus de répondre. L'utilisation que la population fait du Registre donne au Commissariat à la fois une occasion de promotion et une audience sous la forme de l'obligation de répondre du ministère.

Cependant, le CEO revendique régulièrement le pouvoir de rendre compte directement de l'état des préoccupations populaires, sans la médiation du Registre. Les rapports annuels abondent d'exemples.

- *Rapport 2000-2001* – Au cours des discussions relatives aux demandes d'examen présentées au ministère de l'Environnement, le CEO a fait savoir que son Commissariat avait reçu quantités de plaintes provenant de particuliers, citoyens et agriculteurs, au sujet de l'application par le ministère des règles portant sur « l'épandage de boues d'épuration et de boues d'égouts septiques sur les terres agricoles » (CEO, 2001A, p. 49). Dans une description à l'emporte-pièce de la planification du transport dans la RGT, le CEO a déclaré que l'impasse juridictionnelle de la politique des transports était une « source d'une grande frustration » pour les conseillers municipaux (et pour le premier ministre!) (CEO, 2001A, p. 63). Analysant le nouveau règlement sur l'eau potable (présenté sans référence à des observations ou demandes inscrites dans le Registre), le commissaire a entamé ses remarques éditoriales par l'observation que la qualité de l'eau potable revêt la plus haute importance pour l'ensemble des Ontariens (CEO, 2001A, p. 112).
- *Rapport 2003-2004* – Après avoir examiné le nouveau règlement sur la gestion des éléments nutritifs, le CEO a affirmé que celui-ci ferait « bien peu pour soulager les préoccupations du public, particulièrement dans certaines régions rurales » (CEO, 2004A, p. 78). Analysant les activités de Réacheminement des déchets Ontario, le commissaire a déclaré que « nombre d'Ontariens et d'Ontariennes croient toujours que les produits sont suremballés » (CEO, 2004A, p. 83). Après s'être plaint de la lenteur du ministère de l'Environnement à répondre à une demande inscrite dans le Registre sur le règlement sur les contenants réutilisables de boissons gazeuses, il a déclaré que « le public est vivement

intéressé à ce que l'on trouve des solutions innovatrices à ces problèmes » (CEO, 2004A, p. 134).

- *Rapport 2004-2005* – Dans une analyse de la politique du ministère des Transports, le commissaire a laissé entendre que beaucoup de critiques s'inquiètent des effets environnementaux néfastes de la construction de routes (CEO, 2005A, p. 110).
- *Rapport 2006-2007* – Selon le commissaire, la *Loi sur les mines* devrait être modifiée en fonction des « priorités actuelles des Ontariens et des Ontariennes » (CEO, 2007A, p. 71).
- *Rapport 2007-2008* – Le commissaire a proclamé que la crise de la biodiversité était l'un des problèmes les plus graves que l'Ontario aurait à affronter au XXI^e siècle. Il a déclaré que la population s'attendait à ce que le gouvernement assume la responsabilité de s'y atteler (CEO, 2008A, p. 80).

En 2006, le CEO a commandé un sondage dans le but de recueillir des données susceptibles d'être invoquées pour influencer les priorités budgétaires du gouvernement provincial (CEO, 2006B). L'enquête effectuée par un sondeur a révélé que les Ontariens estiment que l'environnement est important, qu'ils surestiment largement le pourcentage du budget provincial actuellement consacré au ministère de l'Environnement et qu'ils souhaitent que les crédits réservés à ce ministère soient sensiblement augmentés, étant entendu que la proportion réservée aux autres serait réduite d'autant. Dans le communiqué de presse qui accompagnait la publication des résultats du sondage, le commissaire a déclaré : « J'invite le gouvernement à tenir compte, dans ses prévisions budgétaires, des priorités de la population [traduction] » (CEO, 2007D).

Comment évaluer ces déclarations du point de vue de la CDE? Il ne s'agit pas de dire que le commissaire n'est pas en mesure de donner une idée exacte ou utile des préoccupations de la population : en fait, il est peut-être le mieux placé pour le faire. Le problème est que, en dehors de l'architecture du Registre, les ministères ne sont pas tenus de lui répondre. Le CEO doit plutôt se tourner vers les députés provinciaux pour entériner son évaluation des enjeux dont les ministres devraient être tenus responsables devant le Parlement.

Nous verrons maintenant comment les députés provinciaux se servent des rapports du CEO au Parlement.

Le CEO et le Parlement de l'Ontario

La publication du CEO intitulée *Célébration du 10^e anniversaire* présente explicitement le commissaire dans son rôle de promotion de politiques (CEO, 2004B). On y énumère un certain nombre d'enjeux stratégiques commentés par lui et un résumé des mesures gouvernementales qui s'en sont suivies. Les mesures gouvernementales sont présentées selon le degré d'adhésion aux recommandations du CEO. Le rapport n'indique pas que, lorsque l'administration provinciale a décidé de donner suite aux recommandations du commissaire, d'autres intervenants ou institutions ont pu également y être pour quelque chose et, en fait, exercer une influence décisive. L'exemple le plus flagrant en est la description de la façon dont le gouvernement conservateur dirigé par le premier ministre Harris ainsi que l'actuel gouvernement libéral ont réagi à la tragédie de Walkerton et à l'étalement urbain dans la région de la moraine d'Oak Ridges. Il

s'agit d'épisodes stratégiques fort complexes, pour dire le moins, et dont l'issue a été fonction de toutes sortes de facteurs, notamment des efforts des partis d'opposition pour attirer l'attention de la population sur l'échec de la politique en vigueur.

Lorsque le CEO endosse le manteau de la promotion de politiques et présume que les ministères devraient répondre à ses recommandations visant une transformation des politiques, il affirme que les ministres doivent en quelque sorte rendre compte au Commissariat en même temps qu'au Parlement.

Le CEO n'est bien entendu pas le seul haut fonctionnaire du Parlement qui cherche à mobiliser les ressources institutionnelles de son poste pour exercer une influence sur le système politique. Le moteur institutionnel du pouvoir caractérise également l'histoire d'autres hauts fonctionnaires du Parlement à Queen's Park, notamment du vérificateur général provincial (ex-vérificateur provincial) et de l'ombudsman. Le vérificateur général provincial a réussi à persuader le Comité des comptes publics du Parlement provincial de soutenir certaines de ses campagnes préférées, notamment les modifications de 1989 au Règlement, qui ont permis de créer le Comité permanent des budgets des dépenses et de présenter la *Loi de 2004 sur le vérificateur général*. Cette loi élargissait le pouvoir du vérificateur de procéder à des vérifications de l'optimisation des ressources à un plus grand nombre d'établissements du secteur public, dont les hôpitaux, les collèges, les commissions scolaires, les universités et beaucoup d'autres organisations. Le Parlement s'est régulièrement trouvé en litige avec divers titulaires du poste d'ombudsman, comme Arthur Maloney (1977-1978), Donald Morand (1982) et Roberta Jamieson (1992-1994) sur des questions de compétence, d'élargissement des pouvoirs et de dépenses administratives.

Au Parlement, les députés de tous les partis rendent régulièrement hommage au rôle important que le CEO et d'autres hauts fonctionnaires du Parlement jouent dans la responsabilisation de l'exécutif. Mais il faut être clair au sujet de l'usage qu'il convient de faire du travail du CEO. Les députés provinciaux cueillent les fruits les plus accessibles des rapports du commissaire : les faits et révélations concernant les lacunes des programmes gouvernementaux. Pour l'essentiel, ces rapports servent aux députés de l'opposition à la Chambre pour étayer leurs attaques contre des ministres. Ils sont donc reçus dans le cadre d'un système établi de stimulants circonscrivant le comportement des parlementaires canadiens.

Le CEO cherche cependant à se faire reconnaître comme commentateur de la haute politique et comme entrepreneur stratégique. Comment les intervenants politiques occupant des postes de pouvoir ont-ils réagi à cette campagne en vue d'un élargissement de la compétence et du pouvoir? Le CEO est en mesure d'exercer une influence significative lorsque s'ouvre une fenêtre créée par des forces politiques plus larges. Le meilleur exemple en est, au cours de l'ère de Gord Miller, la crise de Walkerton, qui a été la pire catastrophe de l'histoire moderne de l'Ontario.

Les lacunes de la réglementation en matière de protection des eaux souterraines contre l'agriculture intensive avaient déjà été largement critiquées par la commissaire Ligeti (CEO, 1996A, p. 51 à 53; 1998, p. 69; 1999, p. 208 et 209). Le vérificateur général provincial a également attiré l'attention sur ce problème dans les rapports de 1996 et de 1998. Deux ONGE très crédibles, Pollution Probe et l'Association canadienne du droit de l'environnement, ont

également publié des rapports en 1999 (McCulloch et Muldoon, 1999; Pollution Probe, 1999). Le commissaire Miller a invoqué le pouvoir que lui conférait le paragraphe 58(4) de la CDE pour produire un rapport spécial sur le problème de la pollution de l'eau causée par l'agriculture intensive moins de trois mois après les morts de Walkerton, au moment où le Parlement était en plein tumulte en raison de cette tragédie (CEO, 2000C). Dans les remarques qu'il avait rédigées pour la publication du rapport, le commissaire a reconnu que Walkerton avait créé une nouvelle occasion de proposer des réformes environnementales. Il a déclaré que son rapport spécial était destiné à influencer la procédure d'enquête présidée par le juge O'Connor (CEO, 2000B). Au cours de sa conférence de presse, le commissaire Miller aurait dit que le gouvernement conservateur avait semblé induire délibérément la population en erreur dans l'affaire de l'eau et qu'il n'était pas préparé à faire face à un autre incident majeur de contamination des eaux souterraines (McAndrew, 2000; National Post, 2000; Stevenson, 2000). Ces commentaires ne se trouvent pas dans le rapport proprement dit. Ils ont bien entendu fait les manchettes.

Ce rapport spécial a été suivi d'un mémoire adressé à la Commission d'enquête sur Walkerton et d'une large couverture de l'incident dans les rapports annuels suivants. Au moment culminant de la controverse, en 2000-2001, les ministres conservateurs qui avaient déjà rejeté les critiques de la commissaire Ligeti se sont mis à répondre rapidement aux députés provinciaux de l'opposition qui prenaient la parole au cours de la période de questions en citant les rapports du commissaire Miller. Ce climat a garanti un accueil favorable à un autre rapport spécial reprochant au ministère des Ressources naturelles d'avoir tardé à achever le règlement de structuration de tous ses actes dans les trois catégories prévues par la CDE (CEO, 2001C). Rappelons que le classement est le préalable nécessaire à la réception des commentaires de la population sur de nouveaux actes proposés (voir plus haut, p. 31 et 32). La commissaire Ligeti s'était plainte de la lenteur du ministère pendant des années. Le ministre conservateur s'est excusé au nom du ministère devant le Parlement, et le règlement a rapidement été adopté (Snobelen, 2001). Les médias comme les partis d'opposition ont relié cette omission de longue date à l'échec de la réglementation du gouvernement Harris appliquée à Walkerton.

La création de la Commission d'enquête sur Walkerton a ouvert une ère de préoccupations environnementales dans la politique ontarienne. Les audiences du juge O'Connor ont eu lieu au cours de l'automne 2000 et du premier semestre 2001. Le rapport du juge a été publié en volumes distincts en janvier et en mai 2002. La réponse initiale de l'administration provinciale au rapport, sous la forme de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, a été présentée en juin 2001. Elle a fait l'objet d'un examen approfondi au Comité permanent durant l'automne, puis a été adoptée en juin 2002. L'innocuité de l'eau potable en Ontario a été l'un des enjeux de la campagne électorale de 2003. La *Loi sur l'eau saine* du gouvernement libéral a été présentée en avril 2006 et fait l'objet d'une troisième lecture en octobre. Tout au long de cette période, la question de l'innocuité de l'eau potable et les questions connexes ont alimenté les débats législatifs et les reportages des médias. Les commentaires et discours des députés renvoyaient régulièrement aux rapports du CEO.

Les années de lutte de la commissaire Ligeti n'avaient pas permis d'inscrire la question de l'eau à l'ordre du jour. La tragédie de Walkerton a brusquement attiré l'attention de la population sur ce problème, et le commissaire Miller s'est trouvé bien placé pour contribuer au débat sur les solutions à privilégier.

Là où le commissaire Miller a manifestement manqué son but, c'est dans sa tentative pour élargir le spectre du discours politique acceptable en Ontario. Dans le rapport 2004-2005, il contestait les projections démographiques étayant le programme des *zones de croissance*, plan directeur du gouvernement McGuinty pour le développement du sud de l'Ontario, suggérant que ce genre d'expansion démographique n'était pas propice à un environnement durable. Il n'a pas expliqué comment le gouvernement provincial était censé empêcher les gens de s'installer dans le sud de l'Ontario pour y trouver de l'emploi (CEO, 2005A, p. 46 et 47). Le rapport 2004-2005 a suscité beaucoup de critiques dans les médias, et certains commentateurs ont associé le commissaire Miller à des groupes anti-pollution américains et laissé entendre qu'il était contre l'immigration. Dans ses remarques publiques au moment de la publication du rapport, le commissaire Miller a proposé que le gouvernement provincial contrôle directement les déplacements de population dans la province, en éloignant d'une façon ou d'une autre les gens du prospère marché du sud de l'Ontario pour les rediriger vers les économies en baisse du nord et de l'est de la province. Invité par les journalistes à expliquer comment on pourrait s'y prendre, le commissaire Miller a déclaré qu'il ne faisait que stimuler le débat public. Son point de vue a été expressément rejeté par le ministre chargé du programme des *zones de croissance* (Gillespie, 2005; Greenberg, 2005; Campbell, 2005; Toronto Star, 2005; Urquhart, 2005A, 2005B).

Le rapport suivant du CEO à ce sujet (2006-2007) invoquait à la fois le paradigme du développement durable et le cadre de l'empreinte écologique sans expliquer comment ces principes devraient être intégrés à ceux de la planification provinciale. Le commissaire a, une fois de plus, laissé entendre que la croissance démographique dans le sud de l'Ontario menaçait les limites de l'écosystème (CEO, 2007A, p. 17 à 20). Le rapport a été largement ignoré par les médias grand public.

L'indifférence suscitée par ces efforts à l'échelle globale illustre une division institutionnelle importante entre le CEO et d'autres hauts fonctionnaires du Parlement comme le vérificateur général provincial, l'ombudsman et le commissaire à l'information. Ces derniers attestent les valeurs libérales qui sous-tendent le système ontarien et canadien. Ils sont les gardiens de la primauté du droit contre l'expansion du pouvoir de l'État. Ils sont généralement considérés comme les porte-parole d'une population qui se méfie considérablement de la bureaucratie. Dans la politique ontarienne et canadienne, il y a un auditoire tout trouvé pour les histoires d'horreur de gaspillage gouvernemental, les révélations de l'arrogance et de l'incompétence de fonctionnaires et les campagnes menées par des citoyens pour arracher de l'information à une bureaucratie attachée au secret. Les articles de commerce de ces hauts fonctionnaires du Parlement peuvent constituer la matière première critique que les partis d'opposition et les médias exploitent pour lancer des attaques efficaces contre des ministres et leurs conseillers. Mais leurs rapports ne vont pas jusqu'à contester radicalement les principes fondamentaux du capitalisme libéral.

La CDE emploie le vocabulaire des droits, qui est l'artefact fondamental des sociétés libérales, mais, comme l'a fait remarquer la commissaire Ligeti, c'est un instrument de l'intervention du gouvernement dans l'économie. Tout consensus politique à l'appui d'une intervention visant à limiter la croissance économique est voué à être fragile et exposé au cycle de l'intérêt public. Les limites dans lesquelles la population est disposée à envisager des changements importants à son

mode de vie pour l'amour de l'environnement sont étroites. Le CEO a été confronté à ces limites lorsqu'il a contesté la valeur de la croissance démographique.

La CDE et la démocratie parlementaire en Ontario

Sur le plan officiel, les processus de consultation prévus par la CDE respectent les conventions de la responsabilité ministérielle. C'est aux ministres qu'il revient de décider si les décisions du gouvernement doivent être assujetties aux procédures d'avis et commentaire. Aucune sanction n'est prévue contre un ministre qui tarderait à se conformer à la procédure (art. 37). Les ministres doivent rendre compte au Parlement de la façon dont ils appliquent la CDE. Le budget, qui est une question de confiance, est officiellement exempté, comme toutes les lois de crédits, dont l'adoption est également une question de confiance.

Cependant, à d'autres égards importants, la CDE n'est pas intégrée au fonctionnement de la démocratie parlementaire en Ontario. Les questions que les ministres doivent examiner en fonction de la CDE sont au cœur du jugement politique : Devrait-on réviser et restructurer les politiques en vigueur? Pendant combien de temps et dans quelle mesure devrait-on consulter la population au sujet de nouvelles mesures? Ou encore, qui sont ceux qui devraient être consultés? Les commentaires inscrits dans le Registre par des particuliers devraient-ils éclipser ce que les ministres entendent dire parmi leurs collègues?

En Ontario, ces questions sont abordées dans le cadre des conventions de la responsabilité ministérielle, dans les institutions parlementaires. La CDE ne précise pas formellement en quoi la responsabilité ministérielle doit déterminer les réponses des fonctionnaires aux demandes et commentaires inscrits dans le Registre.

En termes quantitatifs, la plupart des inscriptions dans le Registre ont trait à des décisions administratives prises par des fonctionnaires exerçant un pouvoir délégué. Peu de ces commentaires portent explicitement sur des considérations importantes sur le plan politique ou déclencherait des réactions dans les cabinets ministériels. Mais d'autres inscriptions renvoient directement à des décisions de cabinet ou de ministre, par exemple des projets de loi et des mesures stratégiques prises au niveau de cabinets ministériels. Les fonctionnaires des ministères sont enclins à réagir différemment aux demandes de renseignements sur des certificats d'approbation locaux, des sites de décharge, des permis de prélèvement d'eau et d'autres actes qu'aux commentaires sur les mesures centrales du gouvernement ou aux demandes déposées par des ONGE exigeant une refonte complète des politiques en vigueur. Les ONGE très connues qui exploitent le droit de déposer des demandes en vertu des Parties IV et V pour faire pression et pour se faire connaître n'appartiennent pas à la même catégorie que les citoyens qui emploient ces moyens pour obtenir de l'information et des mesures pour régler des problèmes environnementaux dans leur voisinage. Les fonctionnaires des ministères sont très sensibles à ces distinctions, et cela influence inévitablement la façon dont ils appliquent les dispositions de la CDE²⁵.

²⁵ La CDE dispose que le CEO doit rendre compte de la mesure dans laquelle les ministères facilitent ses enquêtes. En général, ses rapports sont positifs à cet égard, mais, dans les dernières années, il s'est plaint du fait que, lorsqu'il fait des recherches, les demandes d'information qu'il adresse aux fonctionnaires de première ligne des ministères remontent la hiérarchie bureaucratique, et cela va, dans certains cas,

Il incombe au commissaire d'encourager les ministères à allonger les délais prévus par la CDE. Comme nous l'avons vu, la commissaire Ligeti a élaboré un document d'orientation à l'intention des fonctionnaires pour fixer des délais de consultation raisonnables (CEO, 1996C). Mais, pour les inscriptions relatives aux principales mesures du gouvernement, le préavis et la possibilité de commenter sont une question intrinsèquement politique. Les opposants à la *Loi sur la ceinture de verdure* ou à la restructuration du processus d'évaluation environnementale proposée par le gouvernement Harris ne seront jamais satisfaits d'aucune consultation, puisqu'ils s'opposent purement et simplement à ces mesures.

La controverse déclenchée par le développement de la région de la moraine d'Oak Ridges sous le régime du gouvernement Harris est un exemple des limites inhérentes du Registre en tant que mécanisme de gouvernance. Au printemps 2000, deux demandes d'examen distinctes ont été déposées concernant la politique provinciale dans ce secteur, l'une par la Fédération des Naturalistes de l'Ontario et Save the Oak Ridges Moraine (STORM), l'autre par deux conseillers municipaux de Toronto. Ces demandes résumaient les raisons environnementales de l'opposition au développement de la région de la moraine. Les auteurs s'y disent favorables à des mesures provinciales drastiques pour contrôler le développement des nouveaux sites, à des réformes en profondeur de l'utilisation des terres pour contrôler la croissance et à une transformation de la compétence de la Commission des affaires municipales de l'Ontario pour qu'il soit plus difficile aux entreprises de développement d'obtenir gain de cause contre les municipalités.

Ces demandes ont été des événements politiques largement commentés, accompagnés de conférence de presse, de déclarations publiques et d'une couverture favorable dans les médias sympathiques à la cause. Elles ont été déposées au moment où se déroulait l'importante audience de la Commission des affaires municipales de l'Ontario sur un projet de développement à Richmond Hill. La demande de la municipalité de Toronto d'être partie à l'audience avait été rejetée. Les promoteurs des demandes déposées en vertu de la CDE avaient explicitement structuré leurs présentations pour contester le gouvernement conservateur (Abbate, 2000; Brennan, 2000).

Le gouvernement Harris a, bien entendu, rejeté les demandes puisque, sinon, il aurait admis avoir des doutes sur toute la perspective adoptée dans le cadre de la politique d'utilisation des terres dans le sud de l'Ontario. Dans son rapport annuel, le CEO n'a pas eu de mal à faire la preuve que les raisons fournies par le gouvernement pour justifier ce refus ne répondaient pas aux questions soulevées dans les demandes. Au cours de cet épisode, le premier ministre Harris et ses ministres ont continué de défendre leurs politiques favorables à la croissance devant le Parlement et à d'autres tribunes. L'opposition libérale a saisi l'occasion de se distinguer du gouvernement. Elle a réussi à exploiter l'inquiétude populaire concernant la moraine à son avantage au cours de l'élection de 2003. Le commissaire Miller a fait remarquer qu'il n'y a pas de consensus

jusqu'au sous-ministre, voire jusqu'au Cabinet (CEO, 2001A, p. 159 et 160; CEO, 2002, p. 149; CEO, 2003, p. 183 et 184; CEO, 2007A, p. 187). Mais c'est précisément ce qui doit se produire lorsque le CEO s'efforce de tirer de l'information de la bureaucratie pour étayer les mesures qu'il recommande : dans ces circonstances, les ministères traitent le CEO exactement comme ils feraient des députés de l'opposition, des journalistes et des ONGE.

concernant le degré de protection nécessaire pour garantir « l'intégrité environnementale » (2001A, p. 135). C'est précisément la question.

La CDE, les ministres et le Parlement

L'incapacité à coordonner les mécanismes de reddition des comptes du Registre et la responsabilité première des ministres devant le Parlement s'illustre bien par l'insuffisance de la CDE en tant que moyen d'examiner les lois – qui sont la catégorie la plus importante de mesures gouvernementales.

Aux termes du paragraphe 1(2) de la CDE, une proposition visant à élaborer, adopter, modifier, révoquer ou abroger une loi est « proposition de loi ». Cette définition comprend, sans s'y limiter, les projets de loi du gouvernement. Les ministères ont élargi leur liberté de fonctionner en vertu de la CDE en interprétant l'expression « proposition de loi » de façon très large et non systématique. Ils ont progressivement rempli leurs obligations à l'égard du paragraphe 1(2) en inscrivant toutes sortes de mesures qui ont finalement donné lieu à des lois, par exemple des documents de travail, des rapports de comités consultatifs, des sites Web créés pour inviter la population à s'exprimer ou pour annoncer des mesures et, à l'occasion, des versions provisoires de modifications législatives.

Le CEO insiste généralement pour que les projets de loi proprement dit soient inscrits dans le Registre dès qu'ils font l'objet d'une première lecture au Parlement. Lorsque des ministres obtempèrent, la CDE peut cependant entraver la gestion des affaires gouvernementales au Parlement. En effet, le paragraphe 15(1) fait obligation aux ministres de s'efforcer d'inscrire dans le Registre les « propositions de loi » importantes sur le plan environnemental pendant un minimum de 30 jours avant que la loi en question fasse l'objet d'une troisième lecture au Parlement. Dans le cas d'un projet de loi inscrit dans le Registre, cette disposition semble fixer une limite minimale au débat parlementaire avant que le leader du gouvernement à la Chambre puisse demander le vote en troisième lecture sur le projet de loi. Selon le paragraphe 35(1), lorsqu'une proposition a été inscrite dans le Registre (il peut s'agir aussi d'un projet de loi), le ministre doit veiller « à ce qu'il soit tenu compte de toutes les observations pertinentes (...) lorsque sont prises au ministère les décisions portant sur la proposition [le projet de loi] ». Mais, lorsque le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture au Parlement, il ne peut être officiellement modifié qu'au stade de l'examen en comité, lorsque les commentaires inscrits dans le Registre peuvent être intégrés au projet de loi sous forme de modifications. Par conséquent, le paragraphe 35(1) semblerait exiger que les ministres veillent à ce que les projets de loi inscrits dans le Registre soient examinés par un comité permanent et, par ailleurs, à ce que les projets de loi soient inscrits dans le Registre avant la fin de l'examen en comité.

Bien entendu, un gouvernement ne saurait permettre que le processus législatif soit contrôlé par les échéances et les procédures de la CDE. Il n'est donc pas surprenant que les ministères intègrent sans cohérence les procédures d'avis et commentaire au processus d'élaboration des lois. Il arrive qu'un projet de loi soit inscrit dans le Registre après le commencement du débat et, notamment, après le début de l'examen en comité. Beaucoup de projets de loi ne vont pas jusqu'au stade de l'examen en comité. L'effet du paragraphe 35(1) dépend donc du choix des ministères concernant le stade du processus législatif où les projets de loi seront inscrits dans le Registre. Dans le cas d'un projet de loi dont il est question dans les rapports annuels du CEO, la

Loi de 2005 modifiant la Loi sur le patrimoine de l'Ontario, le paragraphe 35(1) a été explicitement nié, car la proposition (qui consistait en un résumé du projet de loi et un lien vers un site Web où le projet de loi pouvait être consulté directement) avait été inscrite dans le Registre après que le comité permanent avait renvoyé le projet de loi pour une troisième lecture au Parlement.

En réalité, deux autres processus de consultation éclipsent la CDE, ce qui explique l'incohérence avec laquelle les ministères interprètent l'expression « propositions de loi ». La première est la nécessité de procéder à de larges consultations auprès de la collectivité politique concernée, qui est un stade essentiel dans le processus contemporain d'élaboration des politiques. C'est ce qui détermine souvent la façon dont les ministères décident d'intégrer la procédure de la CDE, en termes d'échéance et en termes de contenu de la proposition. On peut se faire une idée de l'importance de ces consultations par la fréquence à laquelle les ministres les invoquent lorsqu'ils déposent des avis de décision en vertu de l'article 36. Aux termes de cette disposition, lorsqu'une proposition est mise en œuvre, le ministère doit afficher un avis comprenant « une brève explication de l'effet qu'a eu, le cas échéant, la participation du public sur la prise de décisions au sujet de la proposition » (par. 36(4)). Lorsque les ministères se conforment à cette disposition en renvoyant à des consultations auprès de parties intéressées effectuées en dehors de la procédure officielle de la CDE, ils attestent les lacunes du Registre comme moyen d'exercer une influence sur les politiques.

La consultation relative à la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine de l'Ontario* en est un exemple. La proposition n'a été inscrite dans le Registre qu'en février 2005, après achèvement de l'examen en comité parlementaire au cours de l'automne 2004 (n° PI05E00010 au Registre de la CDE). Cependant, la proposition inscrite était accompagnée d'un résumé des importantes consultations auxquelles le ministère avait procédé auprès de la collectivité politique et des dizaines de parties intéressées plus d'un an avant que le projet de loi fasse l'objet d'une première lecture au Parlement, en avril 2004. Au total, le ministère avait reçu plus d'une centaine de mémoires et observations au cours de ce processus pré législatif. Le projet de loi proprement dit avait été directement affiché sur les sites Web du ministère et de l'Assemblée législative aussitôt qu'il avait fait l'objet d'une première lecture. Ainsi, pendant que les gestionnaires du ministère niaient officiellement la procédure de consultation prévue au paragraphe 35(1) de la CDE, les intéressés avaient été amplement informés à l'avance du contenu du projet de loi²⁶.

²⁶ Cette analyse donne à penser également que, si on le considère comme un moyen d'accès à l'information sur la politique gouvernementale, le Registre électronique est peut-être obsolète. Le registre était une véritable innovation pour la démocratie électronique lorsqu'il a été introduit en 1994. Depuis le milieu des années 1990, cependant, Internet est devenu largement accessible aux Ontariens, et le gouvernement provincial et l'Assemblée législative ont beaucoup investi dans leurs sites Web. Tous les projets de loi du gouvernement sont affichés sur le site Web de l'Assemblée législative le jour même où ils sont présentés à l'Assemblée. Lorsqu'un ministère affiche un projet de loi dans le registre, cela prend en fait la forme d'un lien dynamique vers le site Web de l'Assemblée législative. Le site Web de l'Assemblée fournit des liens vers tous les débats législatifs sur les projets de loi, les déclarations ministérielles et même les commentaires d'ONGE. Les ministères permettent régulièrement l'accès par Internet à des documents d'information concernant les lois et d'autres initiatives. Tous les règlements sont affichés sur le site Web des « lois en ligne » du gouvernement dès qu'ils sont adoptés. (Les instruments

L'évolution des consultations auprès des partis d'opposition concernant le calendrier législatif peut aussi influencer l'échéancier de présentation officielle d'un projet de loi au Parlement et la décision de le soumettre à l'examen d'un comité. Il est difficile de prévoir l'impact de ces négociations. Un certain nombre de facteurs entrent en ligne de compte : les priorités du Cabinet, les manœuvres de l'opposition, la situation politique générale, l'importance du projet de loi proprement dit, la proximité d'une élection, et même les relations personnelles entre les leaders de la Chambre. Tout cela fait partie du calcul qui déterminera le traitement du projet de loi devant la Chambre.

Comme nous l'avons vu, les ministères sont tenus d'inscrire les avis de décision dans le Registre lorsqu'une proposition est mise en œuvre. Lorsque la proposition est un projet de loi, la mise en œuvre signifie l'adoption définitive par le Parlement. Le CEO se plaint lorsque le gouvernement ne respecte pas l'article 36 et n'inscrit pas d'avis de décision en temps voulu. Il estime, entre autres problèmes causés par ces retards, que cela peut avoir « un effet négatif sur la reddition de comptes et la transparence du processus gouvernemental de prise de décisions » (2001A, p. 42).

En fait, le processus législatif est beaucoup plus transparent et fiable que celui de la CDE. La procédure du Registre, qui suppose que les fonctionnaires des ministères répondent aux commentaires affichés par des particuliers, ne saurait se comparer à l'examen public et intransigeant qui est monnaie courante dans un Parlement démocratique.

Les projets de loi présentés au Parlement ne sont pas de simples « lois provisoires », comme les décrit régulièrement le CEO, qui laisse ainsi entendre que les ministères ont le pouvoir de les modifier à leur gré compte tenu des commentaires inscrits dans le Registre²⁷. Ce sont des

ne sont cependant pas affichés.) Il s'ensuit qu'il est beaucoup plus commode de suivre l'évolution de la politique gouvernementale sur Internet que par le biais du registre. Cette évolution a évidemment des retombées pour l'évaluation que fait le CEO du rendement du gouvernement au regard de la CDE. Lorsqu'il a critiqué les consultations relatives au projet de loi 187 (*Loi de 2007 concernant les mesures budgétaires et l'affectation anticipée de crédits*), le CEO a, avec raison, fait remarquer que, comme il s'agissait d'un projet de loi budgétaire, le gouvernement n'était pas dans l'obligation d'en faire mention sur le site de la CDE. Il a précisé que, sur son impulsion, le gouvernement a délibérément affiché un avis de renseignements en vertu de l'article 6 décrivant le contenu du projet de loi, après le renvoi de celui-ci en troisième lecture (aux termes de l'article 6 de la CDE, les ministères peuvent afficher des avis contenant des renseignements sur leurs décisions et activités sans obligations procédurales à l'égard de la population). Le CEO s'est plaint du fait que, en dehors de cette concession, « rien n'a été fait pour que la population puisse faire connaître son avis ou soit consultée » tandis que le projet de loi passait par les étapes de la législature (CEO, 2008A, p. 153). En fait, le projet de loi a été affiché sur le site Web de l'Assemblée le jour où il a fait l'objet d'une première lecture. Le site Web du ministère des Finances proposait le texte intégral de tous les documents budgétaires connexes. Cela, bien entendu, n'a rien à voir avec la consultation publique concernant le projet de loi. Mais il faut reconnaître que tout résident de l'Ontario ayant accès à Internet peut rester au courant des initiatives gouvernementales sans avoir à recourir au registre.

²⁷ On en a un exemple récent dans le rapport spécial du CEO publié en février 2009 sur la *Loi sur les espèces en péril* adoptée en 2007. Après avoir analysé le texte législatif en profondeur, le CEO a recommandé que le MRN modifie le projet de loi pour y insérer les changements qu'il proposait (CEO, 2009, p. 10 et 11).

documents gouvernementaux qui ne peuvent être modifiés que par le Parlement. Les ministres doivent assumer la responsabilité des problèmes décelés dans un projet de loi, de son incapacité à régler les problèmes en jeu et des termes du compromis stratégique que le projet de loi est censé concrétiser. Ils doivent être prêts à répondre à toute allégation comme quoi la collectivité concernée n'aurait pas été suffisamment consultée. Si des citoyens sont mécontents du projet de loi, il est peu probable qu'ils s'en tiennent à formuler leurs protestations dans le Registre : ils vont, selon le cas, s'adresser aux médias ou aux membres de l'opposition pour trouver des appuis.

Au cours des dernières années, le CEO a commenté des lois récemment adoptées dans ses rapports annuels. Dans ces petits essais, il ne se contente pas de rendre compte de la mesure dans laquelle les consultations prévues par la CDE ont influencé le contenu des lois. Ces textes sont des modèles d'analyse de la *realpolitik* du processus d'élaboration des politiques. Dans son analyse de la *Loi de 2000 sanctionnant par les peines les plus sévères des infractions de nature environnementale* (CEO, 2001A, p. 101 et 102), de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (CEO, 2008A, p. 68 à 74), de la *Loi concernant les mesures budgétaires, l'affectation anticipée de crédits et d'autres questions* (CEO, 2008A, p. 114 et 115) et de la *Loi de 2007 sur la modernisation de la réglementation* (CEO, 2008A, p. 128 à 131), le CEO a disséqué les choix stratégiques et les compromis que traduisaient ces lois. Il a réfléchi aux facteurs politiques qui ont influencé leur contenu et aux obstacles qui se sont opposés à leur mise en œuvre. Il a analysé les compromis que les ministres ont estimé nécessaire de faire pour obtenir que leurs lois soient adoptées par le Cabinet et par le Parlement. Bref, le CEO a admis que l'opinion publique n'est qu'un facteur dans l'élaboration des lois gouvernementales. À titre d'instruments de gouvernance suprêmes, les lois doivent tenir compte de toutes sortes de considérations dont le processus du Registre ne peut pas rendre compte. Et c'est au Parlement et non sur le site du Registre que cela se passe, c'est-à-dire là où les fonctionnaires élus sont contraints d'expliquer et de défendre les termes et les dispositions des lois qu'ils présentent.

Cette analyse peut s'appliquer aux demandes d'examen déposées en vertu de la Partie IV, qui, rappelons-le, donne à la population le pouvoir de faire pression directement sur l'exécutif pour obtenir des réformes législatives. Le CEO fait souvent la publicité des demandes adressées par des ONGE, qui défendent utilement des projets de refonte du cadre législatif considérés par la collectivité politique comme nécessaires depuis longtemps. Les ONGE se servent des dispositions de la Partie IV pour promouvoir la refonte de lois comme la *Loi sur les parcs provinciaux* (CEO, 2002, p. 113 à 117), la *Loi sur les espèces en péril* (CEO, 2003, p. 134 à 138; 2004-2005, p. 148 à 152) et la *Loi sur les mines* (CEO, 2008A, p. 147 à 149). Dans chaque cas, la demande a été rejetée, mais le ministre, à chaque fois, a reconnu la nécessité de modifier la loi. En fin de compte, le gouvernement a procédé à des réformes générales après de vastes consultations, par le biais du processus prévu par la CDE et directement auprès de la collectivité politique du ministre.

Cependant, d'autres demandes qui sont surtout des stratagèmes dans la lutte permanente entre les groupes d'intérêts et le gouvernement au sujet de l'orientation des politiques donnent à voir les limites de la CDE comme mécanisme redditionnel. La demande déposée en octobre 2002 par la Preservation of Agricultural Lands Society (PALS) est un bon exemple : l'organisation demandait une refonte de la *Loi sur la planification*, et sa cible était le projet de loi 20, présenté

par le gouvernement Harris en 1996. Le projet révisait drastiquement le cadre de planification de l'utilisation des terres en faveur du secteur du développement et entravait les efforts des municipalités pour imposer des limites à l'étalement suburbain. La PALS contestait non seulement sa perte politique au Parlement en 1996, mais, plus encore, les résultats de l'élection de 1995. L'orientation du développement suburbain avait été un enjeu de la campagne électorale, et les Conservateurs avaient promis de relâcher les mécanismes de contrôle imposés par le gouvernement néodémocrate. Le nouveau gouvernement conservateur avait, bien entendu, interprété sa victoire comme un mandat l'autorisant à donner suite au projet de loi 20.

Le ministère des Affaires municipales et du logement a, comme on s'en doutait, rejeté la demande de la PALS, invoquant, entre autres raisons, le fait qu'on avait procédé à de larges consultations publiques en 1995-1996 lorsque le projet de loi avait été présenté au Parlement. Le projet de loi avait été débattu pendant deux jours en deuxième lecture, puis avait été examiné en comité pendant douze jours, et débattu de nouveau pendant quatre jours en troisième lecture. Ces débats avaient été particulièrement longs selon les normes législatives en vigueur en Ontario. Peu de projets de loi ont été débattus aussi longtemps sous le gouvernement Harris (et, en fait, sous les autres gouvernements récents). Quelques rares projets de loi présentés au cours de la session 1995-1997, qui mettaient en œuvre les éléments fondamentaux du programme conservateurs, ont été examinés plus longtemps en comité, et seul un autre projet de loi a été débattu pendant quatre jours en troisième lecture.

Le CEO s'est dit d'accord avec la décision du ministère de rejeter la demande, mais il n'en a pas accepté les raisons, à savoir la longueur des débats législatifs de 1995-1996 (CEO, 2003, p. 133). Il a fait valoir que les préoccupations de la PALS seraient prises en compte au cours de deux exercices, d'abord dans le cadre de l'examen quinquennal obligatoire de l'énoncé de politique provinciale, puis dans le cadre de la nouvelle initiative gouvernementale intitulée Croissance intelligente.

Ce que cette explication ne dit pas, c'est que, dans les débats législatifs de 1995-1996 et dans d'autres innombrables échanges au Parlement concernant le projet de loi 20 (périodes de questions, affaires émanant des députés, déclarations de députés, débats sur les lois), les préoccupations formulées par la PALS et d'autres ONGE au sujet de l'étalement suburbain ont fait l'objet d'une considération plus transparente par les porte-parole du gouvernement qu'elles ne l'auraient fait dans le cadre d'un examen ministériel interne. Mais il y a plus : cette question, qui était au cœur des différences philosophiques entre le parti conservateur néolibéral et ses opposants dans le mouvement des ONGE, a été publiquement contestée tout au long de l'ère Harris, non seulement au Parlement, mais dans les médias, dans les tribunes publiques et dans le cadre de toutes sortes de réunions dans toute la province.

La CDE n'est qu'un de nombreux moyens par lesquels le gouvernement prend connaissance de l'opinion publique et l'évalue. Surtout, ce n'est pas le moyen par lequel les ministres gouvernent et qui légitime leurs décisions. L'idée que la conformité au Registre puisse être le critère d'évaluation de la responsabilité gouvernementale à l'égard de la population ne donne qu'un point de vue partiel et donc déformé de la performance gouvernementale, des critères politiques que les gouvernements emploient nécessairement lorsqu'ils élaborent des politiques, et de leur disposition à être tenus responsables selon les normes démocratiques d'un gouvernement

parlementaire. Le CEO lui-même l'admet lorsqu'il tient l'attention qu'un comité parlementaire porte à un projet de loi comme l'un des facteurs qui influence son évaluation de la mesure dans laquelle la consultation a été suffisante (CEO, 2002-2003, p. 103; 2004-2005, p. 104). Cela représente la reconnaissance implicite que la légitimité du processus d'élaboration des lois ne tient pas de façon décisive à la conformité des ministères aux dispositions de la CDE.

IV. TOUR D'HORIZON

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

Le CEDD s'adresse au Parlement par le biais des rapports annuels présentés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Comme nous l'avons vu, la vérificatrice générale Fraser et le Groupe d'experts en environnement ont interprété le peu de disposition du Comité à faire largement usage des rapports comme une indication sûre que la CEDD en poste avait fauté. En fait, le Comité avait consacré peu de temps à la CEDD en raison de leur évaluation de la meilleure façon de répartir leur temps. Le peu d'intérêt des membres pour la discussion du projet de développement durable découle de la quasi-indifférence que les ministres ont toujours manifesté à cet égard, quel que soit le parti au pouvoir. Lorsque l'occasion s'est présentée de formuler une opinion sur le rôle fondamental du CEDD, les membres du Comité ont préféré un type de haut fonctionnaire du Parlement entièrement différent, qui ferait la promotion de politiques en rendant compte directement au Parlement.

Le commissaire à l'environnement Gord Miller semble avoir été un exemple paradigmatique du haut fonctionnaire du Parlement qui réussit à réinterpréter les frontières juridictionnelles de son poste pour les adapter à sa vision de son propre rôle. Sutherland a fait remarquer que c'est ce à quoi on peut s'attendre lorsque des hauts fonctionnaires du Parlement sont autorisés à fonctionner indépendamment du Parlement (Sutherland, 2006, p. 228). Au cours de son mandat, le CEO est précisément devenu le genre de promoteur de politiques que beaucoup de députés siégeant au Comité permanent de l'environnement et du développement durable aurait préféré au CEDD en poste. Le militantisme du CEO est fortement appuyé par le mouvement des ONGE, sur lesquelles on peut compter pour protester contre toute mesure du gouvernement provincial ou du Parlement qui entraverait ses activités²⁸. À la première page du dernier rapport spécial du CEO, on peut lire ceci : « Le rôle du commissaire à l'environnement de l'Ontario est de tenir le gouvernement responsable des décisions qu'il prend pour protéger et conserver l'environnement [traduction] (CEO, 2009, p. 1). Cela n'est pas, bien entendu, ce que le Groupe de travail avait envisagé et n'est en rien sanctionné par la CDE. Ce n'est pas non plus justifiable dans le système

²⁸ Lorsque le mandat de la commissaire Ligeti a pris fin en 1999, une rumeur a circulé à Queen's Park selon laquelle le gouvernement conservateur envisageait d'abolir le poste de commissaire à l'environnement. Des dizaines d'ONGE se sont rassemblées pour protester, déclenchant rapidement un déni (CELA, 1999). L'estime dans laquelle le commissaire Miller est tenu dans le milieu des environnementalistes est attestée par Foss (2005-2006).

de gouvernement parlementaire²⁹. Il demeure que cet énoncé de fonctions est aujourd'hui couramment employé pour décrire le poste du commissaire, aussi bien dans les médias que parmi ses partisans et même, à l'occasion, parmi les députés provinciaux.

À toutes fins utiles, la combativité du CEO dans la promotion de politiques ne saurait susciter de crise institutionnelle dans la démocratie parlementaire de l'Ontario aussi longtemps que les ministres peuvent décider de ne pas tenir compte de ses rapports annuels (tout en assumant la responsabilité du fait devant le Parlement) et que les ministères conservent le contrôle de la mesure dans laquelle ils doivent se conformer à la CDE. Peu après sa nomination, la commissaire Eva Ligeti a comparu devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable à Ottawa et a informé les députés fédéraux que les politiques du gouvernement provincial devraient désormais respecter la CDE, faute de quoi ils « [feraient] l'objet de débats au Parlement [provincial] » (Ligeti, 1995, p. 15). Mais les ministres et les députés provinciaux peuvent en décider autrement.

Smith et Sutherland ont fait remarquer que les débats relatifs au statut officiel des hauts fonctionnaires du Parlement et à leur rôle de soutien du Parlement ne vont pas beaucoup plus loin qu'une analyse de leurs attributs institutionnels, comme la garantie de participation législative à la nomination, un mandat fixe et l'obligation de produire des rapports réguliers (Smith, 2006; Sutherland, 2006). Pour les parlementaires, ces questions se règlent généralement d'elles-mêmes en une logique simple : la disposition du haut fonctionnaire du Parlement à s'attaquer au gouvernement. C'est le signe le plus sûr de son indépendance. Les députés tiennent les hauts fonctionnaires du Parlement responsables en les protégeant de l'interférence politique de l'exécutif.

Lorsque la vérificatrice générale Fraser a comparu devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable pour discuter de l'affaire Gélinas, la principale question des membres de l'opposition a été de savoir si M^{me} Fraser l'avait renvoyée en raison des pressions du gouvernement conservateur. Selon eux, les rapports critiques de la commissaire étaient le signe que la CEDD faisait son travail et non pas un symptôme d'un problème plus général concernant le rôle de l'institution. Ils ont réagi aux efforts de M^{me} Fraser pour ouvrir un dialogue sur la question de savoir si le CEDD avait un effet réel sur la gouvernance de la politique environnementale en votant pour conférer officiellement une indépendance au CEDD.

²⁹ L'expansion récente de la compétence du CEO concernant l'examen des politiques gouvernementales relatives aux changements climatiques est un autre exemple des limites dans lesquelles s'inscrivent les fonctions du commissaire comme haut fonctionnaire du Parlement. En 2007, le gouvernement McGuinty a annoncé qu'il adresserait au CEO des rapports annuels sur l'état des politiques relatives aux changements climatiques pour que celui-ci procède à un « examen indépendant » (Cabinet du premier ministre, 2007). Le CEO a rendu compte du premier de ces rapports dans son rapport annuel 2007-2008 (CEO, 2008A, p. 13 à 28) et dans un rapport spécial publié en décembre 2008 (CEO, 2008C). *La Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte* a permis de modifier la CDE en fonction de cette expansion des fonctions du CEO (annexe F). C'est ainsi que, pour la première fois, le CEO a été officiellement investi du point d'examiner la politique gouvernementale sur le fond. Rappelons cependant que l'annexe F n'autorise le CEO qu'à rendre compte de ses constatations à l'Assemblée législative. Seule celle-ci prend décider des conséquences politiques découlant de l'analyse du commissaire.

Cette solution ne réglait en rien la question du rôle qu'un haut fonctionnaire du Parlement chargé de l'environnement devrait jouer au Parlement et de la façon dont il devrait rendre compte.

La nomination de Gord Miller au poste de commissaire à l'environnement en décembre 1999, sur la recommandation d'un comité législatif contrôlé par le gouvernement conservateur majoritaire, a causé du tumulte au Parlement lorsqu'on a appris qu'il avait été par deux fois candidat conservateur et qu'il avait été président d'une circonscription conservatrice. Cette nomination a été dénoncée à la Chambre par les députés provinciaux de l'opposition. Quelques semaines encore avant la publication de son rapport sur les eaux souterraines, en juillet 2000, des membres de l'opposition ont reproché au commissaire Miller d'être un apôtre conservateur (Toronto Star, 2000). Au cours d'un débat tenu en juin 2000 au sujet de la crise de Walkerton, un cadre néodémocrate a renvoyé au passé conservateur de Miller et l'a mis au défi de publier un rapport sur les eaux souterraines qui soit aussi critique que celui de l'ex-commissaire Ligeti (Martel, 2000). Lorsque le rapport est paru, quelques mois après sa nomination, il a été jugé indépendant, et les objections à sa nomination ont été abandonnées.

Les Parlements inspirés du modèle de Westminster sont mal outillés pour surveiller leurs propres bureaucraties. Les députés ont tout intérêt à jouer le rôle qui leur est attribué aux termes des conventions de la responsabilité ministérielle, qui garantissent que l'exécutif politique rend des comptes. Mais il n'existe pas d'incitatifs semblables dans les relations de travail avec les hauts fonctionnaires du Parlement (d'Ombrain, 2007, p. 207). Pour que ces hauts fonctionnaires rendent des comptes aux deux côtés de la Chambre, il faudrait réduire la partisanerie et consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la maîtrise de problèmes d'administration et de gestion. Cela supposerait l'élaboration d'un certain degré d'expertise dans le domaine stratégique relatif au mandat du haut fonctionnaire du Parlement à l'étude. Les partis d'opposition devraient plus particulièrement reconnaître que, dans l'évaluation des choix que fait un haut fonctionnaire du Parlement dans l'exercice de ses responsabilités législatives, leurs propres besoins institutionnels ne sont pas les seuls facteurs entrant en ligne de compte.

Notre étude visait à contribuer à l'analyse actuelle du rôle des hauts fonctionnaires du Parlement dans la démocratie canadienne. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés à deux d'entre eux dont le rôle est de consolider les activités de surveillance du Parlement dans le domaine de la politique environnementale. Nous avons pu confirmer la pertinence de la critique esquissée au départ. Cela permet d'envisager l'hypothèse suivante pour de futures études du rôle des hauts fonctionnaires du Parlement au Canada. Ceux-ci peuvent constituer une autre source de critique de l'exécutif, dont la fonction est parallèle au Parlement et qui parfois trouve des alliés parmi les députés lorsque cela les arrange, mais qui, pour l'essentiel, fonctionnent à titre indépendant, conformément à leurs propres impératifs institutionnels.

La question fondamentale qu'il convient de se poser est celle-ci : Les hauts fonctionnaires du Parlement qui remplissent le mandat que leur a conféré le Parlement favorisent-ils la responsabilisation ministérielle? Les faits pourraient bien attester le contraire.

BIBLIOGRAPHIE

Abbate, Gay, « Moraine debate under review », *Globe and Mail*, 7 juillet 2000.

Bregha, Francois, *Governance and sustainable development*, Stratos Inc., Ottawa, 2003.

Bregha, Francois, « Submission to the Green Ribbon Panel », Stratos Inc., Ottawa, août 2007.

Brennan, Richard, « Battle of Oak Ridges true test for environmental watchdog », *Toronto Star*, 29 mars 2000.

Brownsey, Keith, « Energy Shift: Canadian Energy Policy under the Harper Conservatives », dans *How Ottawa Spends 2007-08: The Harper Conservatives – Climate of Change*, G. Bruce Doern (dir. de la publ.), McGill-Queen's University Press, Montréal/Kingston, 2007.

Bueckert, Dennis, « Fired green commissioner leaves with many questions, few regrets », *Canadian Press*, 25 février 2007.

Campbell, Murray, « A downside to the population boom », *Globe and Mail*, 2 novembre 2005.

Canada (gouvernement du), *Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général*, ch. 43, 1995A.

Canada (gouvernement du), *Guide de l'écogouvernement*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, juin 1995B.

Canada, *Loi fédérale sur le développement durable*, ch. 33, 2008.

Canada (gouvernement du), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Report on the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, Ottawa, mai 1994. Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable (le Commissaire à l'environnement et au développement durable).

Canada (gouvernement du), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Renforcement des pouvoirs du commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, 26 février 2007.

Canada (gouvernement du), Chambre des communes, *Règlement*, Ottawa, 26 novembre 2009.

Canada (gouvernement du), Sénat, Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Développement durable : Il est temps de joindre le geste à la parole*, Ottawa, juin 2005

Association canadienne du droit de l'environnement (CELA), « Environmental Commissioner's Office Not to be Touched: Minister », 22 septembre 1999.

Cappe, Mel (sous-ministre de l'Environnement), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats* (Internet version), 3 octobre 1995, p. 21. Site Web consulté le 23 décembre 2009 :

http://www.parl.gc.ca/35/Archives/committees351/sust/evidence/144_95-10-03/sust144_blk201.html#0.1.SUST144.000001.AA0835.A.

Castrilli, Joseph F., « Environmental Rights Statutes in the United States and Canada: Comparing the Michigan and Ontario Experiences », *Villanova Environmental Law Journal*, n° 9, 1998, p. 349 à 438.

Clark, Ian D. et Swain, Harry, « Distinguishing the real from the surreal in management reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 48, n° 4, 2005, p. 453 à 476.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 1997*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mars 1997.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 1998*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mai 1998.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, décembre 1999.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2000*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mai 2000.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2001*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, octobre 2001.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2002*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, octobre 2002.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Des résultats positifs à obtenir*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mars 2003A.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2003*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, octobre 2003B.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2004*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, octobre 2004.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2005*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, septembre 2005.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2006*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, septembre 2006.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable 2007*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, octobre 2007.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable* déposé à la Chambre des communes, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mars 2008.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable* déposé à la Chambre des communes, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mars 2009A.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable Printemps 2009*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, mai 2009B.

Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable Automne 2009*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, novembre 2009C.

Copps, Sheila (ministre de l'Environnement), Chambre des communes, *Débats*, 18 septembre 1995, p. 14509 à 14512.

Curry, Bill, « Fraser dumps environment commissioner: MPs to demand answers for surprise move during special committee meeting today », *Globe and Mail*, 31 janvier 2007.

Desautels, L. Denis, Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats* (version sur Internet), 3 octobre 1995, p. 25 et 26. Site Web consulté le 23 décembre 2009 :

http://www.parl.gc.ca/35/Archives/committees351/sust/evidence/144_95-10-03/sust144_blk201.html#0.1.SUST144.000001.AA0835.A.

Desautels, L. Denis, *Le point sur une décennie au service du Parlement*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, 2001.

Desautels, L. Denis, Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 12 février 2007, p. 6 à 7 et 10.

Doern, G. Bruce, « From Sectoral to Macro Green Governance: The Canadian Department of the Environment as an Aspiring Central Agency », *Governance*, vol. 6, n° 2, 1993, p. 172 à 193.

D'Ombraïn, Nicholas, « Ministerial responsibility and the machinery of government », *Administration publique du Canada*, vol. 50, no 2, 2007, p. 195 à 217.

Dyzek, John, *Politics of the Earth*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Emmett, Brian, Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats* (version sur Internet), 17 septembre 1996, p. 8, 15 et 21. Site Web consulté le 23 décembre 2009 : http://www.parl.gc.ca/35/Archives/committees352/sust/evidence/30_96-09-17/sust30_blk201.html#0.1.SUST30.000001.AA0832.A.

Emond, Paul D., « Are We There Yet? Reflections on the Success of the Environmental Law Movement in Ontario », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 46, 2008, p. 219 à 242.

Environnement Canada, *Le Canada et le développement durable*, Ottawa, 2002.

Environnement Canada, « La ministre Ambrose annonce une amélioration des mesures et de la reddition de comptes dans le domaine du développement durable », Ottawa, 14 décembre 2006.

Environnement Canada, « Loi fédérale sur le développement durable », Ottawa, 2008. Site Web consulté le 23 décembre 2009 : http://www.sdinfo.gc.ca/s16_f.cfm.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 1994-1995 – Une porte ouverte à de meilleures décisions en matière d'environnement*, Toronto, 1996A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Laisser la porte ouverte pour de meilleures décisions environnementales*, Toronto, 10 octobre 1996B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Implementing the Environmental Bill of Rights: Environmental Registry Notice and Comment Procedures A Guidance Document*, Toronto, août 1996C.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Ontario Regulation 482/95 and the Environmental Bill of Rights*, Toronto, 17 janvier 1996D.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 1996 – Laisser la porte ouverte pour de meilleures décisions environnementales*, Toronto, avril 1997.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 1997 – Portes ouvertes – La Charte des droits environnementaux de l'Ontario*, Toronto, avril 1998.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 1998 – Portes ouvertes*, Toronto, avril 1999.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 1999-2000 – Perspectives nouvelles*, Toronto, octobre 2000A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), « Remarks on The Protection of Ontario's Groundwater and Intensive Farming », Toronto, 27 juillet 2000B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *La protection des eaux souterraines et exploitations agricoles intensives*, Toronto, 27 juillet 2000C.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2000-2001 – Tenir compte*, Toronto, septembre 2001A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2000-2001 - Having Regard* (supplément en anglais seulement), Toronto, septembre 2001B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Promesses non tenues – Le MRN ne protège pas les droits environnementaux*, Toronto, 21 juin 2001C.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Ontario's Permit To Take Water Program and the Protection of Ontario's Water Resources*, Toronto, janvier 2001D.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2001-2002 – Promotion de la durabilité*, Toronto, septembre 2002.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2002-2003 – Au-delà de l'immédiat*, Toronto, novembre 2003.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2003-2004 – Notre héritage, notre choix*, Toronto, octobre 2004A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Célébration du 10^e anniversaire de la Charte des droits environnementaux et du commissaire à l'environnement de l'Ontario*, Toronto, 2004B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2004-2005 – Planifier notre milieu*, Toronto, octobre 2005A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2004-2005 - Planning Our Landscape* (supplément en anglais seulement), Toronto, octobre 2005B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Regard sur l'avenir – La Charte des droits environnementaux*, Toronto, 1^{er} mars 2005C.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2005-2006 – Nous négligeons nos obligations*, Toronto, octobre 2006A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Public Opinion Research: Evaluating the Provincial Budget's Allocation to the Ministry of the Environment - Summary Report*, Toronto, août 2006B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2006-2007 – Concilier nos priorités*, Toronto, novembre 2007A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2006-2007 – Reconciling Our Priorities* (supplément en anglais seulement), Toronto, novembre 2007B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Faire moins avec moins : Comment les insuffisances de fonds, de personnel et de compétences internes nuisent à l'efficacité du MEO et du MRN*, Toronto, 24 avril 2007C.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), « Public Wants More Dollars for Environment Says Environmental Commissioner », Toronto, 10 janvier 2007D.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2007-2008 – L'importance d'an(NON)cer*, Toronto, octobre 2008A.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Rapport annuel 2007-2008 - Getting To K(no)w* (supplément en anglais seulement), Toronto, octobre 2008B.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *Observer des progrès dans un climat de changement – Examen du Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique – Rapport annuel 2007-2008*, Toronto, décembre 2008C.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO), *La dernière ligne de défense : Critique des nouveaux mécanismes de protection des espèces en péril de l'Ontario*, Toronto, février 2009.

Foss, Krista, « Tree Hugger », *On Nature*, vol. 45, n° 4, 2005-2006, p. 15 à 17.

Fraser, Sheila (vérificatrice générale du Canada), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 31 janvier 2007A, pp. 3-7, 10-11.

Fraser, Sheila (vérificatrice générale du Canada), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 8 février 2007B, p. 3, 6 et 9.

Gélinas, Johanne (commissaire à l'environnement et au développement durable), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 7 décembre 2004, p. 1 à 18.

Gélinas, Johanne (commissaire à l'environnement et au développement durable), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 17 novembre 2005, p. 1 à 12.

Gillespie, Kerry, « Ontario growth plan faulted », *Toronto Star*, 2 novembre 2005.

Godfrey, John (député), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 10 mars 2008, p. 4, 8 et 16.

Greenberg, Lee, « Ontarians' lifestyle to be hurt by population growth: report », *Ottawa Citizen*, 2 novembre 2005.

Grier, Ruth (députée provinciale), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 28 septembre 1993, p. 3090 et 3091.

Hartle, Douglas G., *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada: A Public Choice Rent-Seeking Perspective*, Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 1988.

Hoberg, George, « Governing the Environment: Comparing Canada and the United States », dans *Degrees of Freedom*, Keith Banting, George Hoberg et Richard Simeon (dir. de la publ.), McGill-Queen's University Press, Montréal/Kingston, 1997.

Hoberg, George, « North American Environmental Regulation », dans *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, G. Bruce Doern et Stephen Wilks (dir. de la publ.), University of Toronto Press, Toronto, 1998.

Groupe d'experts en environnement et développement durable, Independent Green Ribbon Panel. 2007. *Réaliser les potentialités – Examen de la pratique de vérification en matière d'environnement et de développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada*, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, décembre 2007.

Johnson, David (député provincial), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 30 septembre 1993, p. 3179 à 3182.

Juillet, Luc et Toner, Glen, « From Great Leaps to Baby Steps: Environment and Sustainable Development Policy Under the Liberals », dans *How Ottawa Spends 1997-98: Seeing Red: A Liberal Report Card*, Gene Swimmer (dir. de la publ.), Carleton University Press, Ottawa, 1997.

Lessard, Wayne (député provincial), Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des affaires gouvernementales, *Débats*, 9 décembre 1003, p. 663 et 664.

Levy, Gary, « A Parliamentary Budget Officer for Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, n° 2, 2008, p. 39 à 44.

Ligeti, Eva. 1995. Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats* (version sur Internet), 5 octobre 1995, p. 15. Site Web consulté le 28 décembre 2009 : http://www.parl.gc.ca/35/Archives/committees351/sust/evidence/145_95-10-05/sust-145-cover-f.html.

Ligeti, Eva, « The Role of the Environmental Commissioner of Ontario and the Environmental Bill of Rights in Supporting Public Participation in Environmental Decision-making », dans *Guardians for the Environment*, Gary Hawke (dir. de la publ.), Institute of Policy Studies, Nouvelle-Zélande, 1997.

Lincoln, Clifford (secrétaire parlementaire), Chambre des communes, *Débats*, 18 septembre 1995, p. 14519 à 14521.

Malloy, Jonathan, « Le Comité permanent des comptes publics », dans *Rétablir l'imputabilité, études, volume 1 : Le parlement, les ministres et les sous-ministres*, Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2006.

Martel, Shelley (député provincial), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 14 juin 2000, p. 3792.

McAndrew, Brian, « Water report blasts Tories – Conservatives' appointee offers harsh critique », *Toronto Star*, 28 juillet 2000.

McCulloch, Paul et Muldoon, Paul, *A Sustainable Water Strategy for Ontario*, Association canadienne du droit de l'environnement, publication n° 367, Toronto, mars 1999.

Mercer, Greg, « Harmer picks up guitar for unsexy cause », *Guelph Mercury*, 18 octobre 2006.

Muldoon, Paul et Swaigen, John, « Environmental Bill of Rights », dans *Environment on Trial*, David Estrin et John Swaigen (dir. de la publ.), Emond Montgomery, Toronto, 1993.

National Post, « Thirst for answers: Ontario owes the public some information about water safety », 29 juillet 2000.

Terre-Neuve (gouvernement de), ministère de l'Environnement et de la conservation, « Government Moves Forward on Sustainable Development », St. John's, 6 juin 2007.

Offer, Steven (député provincial), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 31 mai 1993A, p.1000 et 1001.

Offer, Steven (député provincial), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 27 septembre 1993B, p. 3045 à 3048.

Offer, Steven (député provincial), Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des affaires gouvernementales, *Débats*, 9 décembre 1993C, p. 663 et 664.

Ontario (gouvernement de l'), Cabinet du Premier ministre, « Le gouvernement McGuinty établit des objectifs ambitieux et réalistes en matière de gaz à effet de serre », 18 juin 2007.

Ontario (gouvernement de l'), Ministère de l'Environnement, « Renouvellement du permis de prélèvement d'eau de Nestlé pour Puslinch », Toronto, 17 avril 2008. Site Web consulté le 22 décembre 2009 : <http://www.ene.gov.on.ca/fr/news/2008/041701mb.php>.

Pollution Probe, *The Water We Drink: Examining the Quality of Ontario's Drinking Water*, Toronto, novembre 1999.

Québec (gouvernement du), Développement durable, Environnement et Parcs, « La Loi sur le développement durable », 2006. Site Web consulté le 23 décembre 2009 : http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/loi_fr.htm.

Regan, Geoff (député), *Hansard*, 18 septembre 1995, p. 14567 à 14570.

Savoie, Donald, *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, University of Toronto Press, Toronto, 2008A.

Savoie, Donald, « The broken chain of answerability; Proliferating officers of Parliament and layers upon layers of rules threaten our democracy », *Globe and Mail*, 17 mai 2008B.

Smith, David E., « A Question of Trust: Parliamentary Democracy and Canadian Society », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 1, 2004, p. 24 à 29.

Smith, David E., Sénat du Canada, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Débats*, 21 septembre 2006, p. 226 à 248.

Smith, David E., *The People's House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 2007.

Snobelen, John (ministre des Ressources naturelles de l'Ontario), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 21 juin 2001, p. 1779.

Stevenson, James, « Ontario government 'mislead the public,' says environment commissioner », *The Canadian Press*, 27 juillet 2000.

Suter, Sharon (ministère de l'Environnement et de l'énergie de l'Ontario), Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des affaires gouvernementales, *Débats*, 21 octobre 1993, p. 479.

Sutherland, Sharon L., « On the audit trail of the Auditor General: Parliament's servant, 1973-1980 », *Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, 1980, p. 616 à 644.

Sutherland, Sharon L. « The politics of the audit: the federal Office of the Auditor General in comparative perspective », *Administration publique du Canada*, vol. 29, no 1, 1986, p. 118 à 148.

Sutherland, Sharon L., « Independent review and political accountability: should democracy be on autopilot? », *Optimum: the Journal of Public Sector Management*, vol. 24, n° 2, 1993, p. 23 à 40.

Sutherland, Sharon L., « Bossing Democracy: The Value-for-Money Audit and the Electorate's Loss of Political Power », dans *Rationality in Public Policy: Retrospect and Prospect*, Richard M. Bird, Michael J. Trebilcock et Thomas A. Wilson (dir. de la publ.), Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 1999.

Sutherland, Sharon L., *Biggest Scandal in Canadian History: HRDC Audit Starts Probity War*, document de travail, School of Policy Studies, Université Queen, 23 août 2001.

Sutherland, Sharon L., *The Office of the Auditor General of Canada: Government in Exile?*, document de travail, School of Policy Studies, Université Queen, 31 septembre 2002.

Sutherland, Sharon L., Sénat du Canada, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Débats*, 21 septembre 2006, p. 226 à 248.

Sutherland, Sharon L., et Mitchell, James R., « Parliament and Administration », dans *Public Administration and Public Management: Experiences in Canada*, Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams (dir. de la publ.), Les Publications du Québec, 1997.

Groupe de travail sur la Charte des droits environnementaux du gouvernement de l'Ontario, *Report of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights*, Ministère de l'Environnement de l'Ontario, Toronto, juillet 1992A.

Groupe de travail sur la Charte des droits environnementaux du gouvernement de l'Ontario, *Report of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights: supplementary recommendations*, Ministère de l'Environnement de l'Ontario, Toronto, décembre 1992B.

Thomas, Paul G., « The past, present and future of officers of Parliament », *Canadian Public Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 3, 2003, p. 287 à 314.

Thomas, Paul G., « The Emerging World of Accountability and Ethics: Parliamentary Scrutiny and Redress of Grievances », Groupe canadien d'étude des parlements, Winnipeg, 9 décembre 2006.

Thompson, Ron (commissaire à l'environnement et au développement durable), Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Débats*, 10 mars 2008, p. 9 et 10.

Toner, Glen, « The Green Plan: From Great Expectations to Eco-Backtracking...to Revitalization? » dans *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*, Susan D Phillips (dir. de la publ.), Carleton University Press, Ottawa, 1994.

Toner, Glen, « Environment Canada's Continuing Roller Coaster Ride », dans *How Ottawa Spends 1996-97: Life Under the Knife*, Gene Swimmer (dir. de la publ.), Carleton University Press, Ottawa, 1996.

Toner, Glen, « Canada: From Early Frontrunner to Plodding Anchorman », dans *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, William M. Lafferty et James Meadowcroft (dir. de la publ.), Oxford University Press, Oxford, 2000.

Toner, Glen, « Contesting the Green: Canadian Environmental Policy at the Turn of the Century », dans *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, Uday Desai (dir. de la publ.), MIT Press, Cambridge (Mass.), 2002.

Toner, Glen, et Frey, Carey, « Governance for Sustainable Development: Next Stage Institutional and Policy Innovations », dans *In How Ottawa Spends 2004-05: Mandate Change in the Paul Martin Era*, G. Bruce Doern (dir. de la publ.), McGill-Queen's University Press, Kingston/Montréal, 2004.

Toronto Star, « Miller gives Tories a bad name on environment », 19 juillet 2000.

Toronto Star, « Population boom will test province », 4 novembre 2005.

Urquhart, Ian, « Has Ontario run out of places to grow? », *Toronto Star*, 1^{er} novembre 2005A.

Urquhart, Ian, « MPPs giving environment report a wide berth », *Toronto Star*, 2 novembre 2005B.

Wildman, Bud (ministre de l'Environnement), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 31 mai 1993A, p. 1016.

Wildman, Bud (ministre de l'Environnement), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 3 août 1993B, p. 3018, 3021 et 3022.

Wildman, Bud (ministre de l'Environnement), Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 27 septembre 1993C, p. 3042 et 3043.

Winfield, Mark S., « The Ultimate Horizontal Issue: The Environmental Policy Experiences of Alberta and Ontario, 1971-1993 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, n° 1, 1994, p. 129 à 152.

Winfield, Mark S., « A Political and Legal Analysis of Ontario's Environmental Bill of Rights », *University of New Brunswick Law Journal*, n° 47, 1998, p. 325 à 365.

Woods, Allan, « Federal climate crusader gets axe », *Toronto Star*, 31 janvier 2007.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, Oxford (manuscrit dactylographié), 1987, Éditions du Fleuve, 1988.