



BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET
OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

Réformes du Bureau du directeur parlementaire du budget proposées dans le projet de loi C-44

Ottawa, Canada
3 mai 2017
www.pbo-dpb.gc.ca

Le présent document de travail a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Pour obtenir plus des renseignements, veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Message du directeur parlementaire du budget	1
1. Indépendance	3
1.1. Responsabilité, direction et gestion	3
1.2. Préparation et approbation des plans de travail	4
2. Mandat	7
2.1. Fourniture d'analyses, de recherches et d'évaluations de coûts au Parlement	7
2.2. Fournir, déposer et rendre publics les rapports	9
2.3. Fournir aux partis politiques des évaluations de coût	10
3. Information	12
3.1. Accès aux renseignements	12
3.2. Restrictions sur l'accès aux renseignements	12
3.3. Recours pour garantir l'accès aux renseignements	13
3.4. Confidentialité et communication de l'information	14
Notes	16

Message du directeur parlementaire du budget

Le présent document de travail a pour but d'aider les sénateurs et les députés dans l'étude des articles 128 à 129 et 131 à 190 de la section 7, partie 4 du projet de loi C-44 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures.

L'article 128 du projet de loi modifie la *Loi sur le Parlement du Canada* pour faire du directeur parlementaire du budget un agent du Parlement indépendant. Cette disposition reconnaît que le mandat du directeur parlementaire du budget « indépendant et non partisan » est d'« appuyer le Parlement ». Dans les deux cas, il s'agit de changements accueillis avec satisfaction.

Cela dit, certains éléments de l'article 128 nuisent à l'indépendance et à l'impartialité politique du directeur parlementaire du budget (DPB) et réduisent sa capacité à appuyer le Parlement. Ces éléments sont préoccupants et ils méritent un examen minutieux du Sénat et de la Chambre des communes.

En particulier, j'attire l'attention des membres des deux chambres du Parlement sur quatre secteurs de préoccupation :

- le degré d'autorité dont on pourra s'attendre que le président du Sénat et le président de la Chambre des communes exerceront sur les activités du DPB;
- les limitations à la capacité du DPB à produire des rapports et à la capacité des sénateurs et des députés à demander une évaluation du coût de certaines mesures proposées;
- les risques découlant de la participation du DPB à la préparation de l'évaluation du coût des mesures proposées en période électorale;
- les restrictions à l'accès aux renseignements et à la communication des renseignements par le DPB, et l'absence de recours efficace si on lui refuse l'accès aux renseignements.

Les modifications proposées imposent d'importantes restrictions à la façon par laquelle le DPB établit son plan de travail et obtient l'information. Ces restrictions nuisent à l'indépendance fonctionnelle du DPB et minent sa capacité à appuyer efficacement les parlementaires pour ce qui est

d'examiner les dépenses gouvernementales et de demander des comptes au gouvernement.

En juillet 2016, j'ai publié une [loi type](#) sur la réforme du poste de DPB. Nous avons conçu cette loi type dans le seul but d'accroître la capacité du DPB à appuyer le Sénat et la Chambre des communes. En novembre 2016, j'ai réitéré cet objectif dans [le rapport sur les activités du DPB pendant l'exercice 2015-2016](#).

J'espère travailler avec tous les membres du Sénat et de la Chambre des communes pendant leur examen des réformes proposées à mon bureau.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

1. Indépendance

1.1. Responsabilité, direction et gestion

L'article 128 du projet de loi ajoute l'article 79.01 à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Ce nouvel article énonce l'objet des dispositions relatives au directeur parlementaire du budget (DPB) et apporte un éclaircissement sur leur interprétation. L'article 79.01 précise que le DPB est indépendant et non-partisan et que son rôle est d'appuyer le Parlement en fournissant des analyses, notamment des analyses portant sur la macroéconomie et la politique fiscale. Le but de ces analyses est d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence en matière budgétaire. En ce sens, l'article 128 du projet de loi modifie l'article 79.1 de la *Loi sur le Parlement du Canada* à faire correspondre la nomination et le mandat du DPB avec ceux des agents du Parlement.

L'article 128 du projet de loi ajoute l'article 79.11 à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cette disposition précise que le DPB est « responsable de la gestion » du Bureau du DPB et ses pouvoirs administratifs connexes, notamment le pouvoir d'embaucher du personnel et de signer de contrats. La disposition remplace l'article 79.5 actuel de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Cependant, l'article 128 du projet de loi ajoute aussi l'article 79.12 qui prévoit que le Bureau du DPB est placé « sous l'autorité » des présidents du Sénat et de la Chambre des communes. Les présidents peuvent, par ordonnances et règlements, régir le Bureau du DPB et l'utilisation des crédits affectés par le Parlement pour le Bureau. Les présidents peuvent être assistés par un comité mixte désigné ou constitué à cette fin par les deux chambres. L'article 79.12 est identique à la disposition de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui place la Bibliothèque du Parlement sous l'autorité des présidents¹.

Enfin, en vertu du paragraphe 79.11(9), les présidents examinent et approuvent les états estimatifs du DPB. Le président du Sénat assume le même rôle pour les évaluations du conseiller sénatorial en éthique, à l'instar du président de la Chambre de communes pour le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique².

Conséquences pour les parlementaires

Le sommaire du projet de loi C-44 indique clairement que l'article 128 de ce texte a pour objet de faire du DPB un agent du Parlement « indépendant » et « ne relevant pas de la Bibliothèque du Parlement ». Or, maintenir l'autorité

des présidents sur le DPB en utilisant les mêmes conditions de l'autorité des présidents sur la Bibliothèque du Parlement semble totalement incompatible avec l'intention déclarée de cet article.

L'examen des états estimatifs du DPB par les présidents est approprié. Mais le fait d'accorder aux présidents l'autorité sur le Bureau du DPB, avec l'assistance d'un comité mixte, risque de réduire la souplesse avec laquelle le Bureau peut planifier des rapports, signer des contrats et conclure des protocoles d'entente (par. 79.11(2)).

Par exemple, le DPB effectue actuellement une analyse des incidences financières de la mise en œuvre d'un régime national d'assurance-médicaments à la demande du Comité permanent de la santé de la Chambre des communes. Pour faire cette analyse, le DPB a acheté des données à un coût très élevé, en conformité avec les règles sur les contrats de la Bibliothèque du Parlement. Si les présidents devaient imposer un seuil au-delà duquel leur approbation serait nécessaire, la capacité du DPB d'acheter des données et des modèles serait ainsi restreinte, limitant d'autant sa flexibilité à fournir une analyse aussi approfondie aux parlementaires.

La capacité du DPB à appuyer le Sénat et la Chambre des communes en leur fournissant des analyses pertinentes et en temps opportun serait donc réduite.

1.2. Préparation et approbation des plans de travail

L'article 128 du projet de loi ajoute l'article 79.14 à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cette disposition exige du DPB qu'il prépare un plan de travail annuel et qu'il le soumette à l'approbation des présidents. L'exigence d'approbation est sans précédent et elle représente un changement des procédures et des pratiques du Sénat et de la Chambre des communes.

À l'heure actuelle, aucun agent du Parlement n'est tenu de faire approuver son plan de travail par les présidents. Le directeur de la responsabilité financière de l'Ontario, qui joue un rôle équivalent à celui du DPB dans cette province, n'est pas assujéti à cette approbation. Même si plusieurs bureaux parlementaires du budget reconnus par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) doivent présenter des plans de travail, seulement un – le Bureau de l'Assemblée nationale du budget de la Corée du Sud – doit faire approuver son plan de travail par le président³. Aux États-Unis, le Bureau congressionnel du budget n'a pas de plan de travail officiel.

Le plan de travail que le DPB doit préparer avant le début de chaque exercice comprend les critères visant la répartition des ressources pour les différentes fonctions faisant partie de son mandat; une liste des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances ou de l'économie dont il estime qu'elles devraient être portées à l'attention du Sénat et de la Chambre

des Communes; une description de la façon dont il a l'intention de prioriser les demandes provenant des comités et des sénateurs et députés.

Avant de présenter son plan de travail, le DPB doit consulter les présidents à propos des questions qui revêtent une importance particulière sur lesquelles il veut rédiger des rapports. Lorsqu'ils ont reçu le plan de travail, les présidents décident de l'approuver ou non. Ils peuvent être assistés par le président du comité désigné ou créé pour les aider diriger et contrôler le Bureau du DPB, ainsi que les présidents du Comité sénatorial permanent des finances nationales et du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Une fois approuvé, le plan est déposé par les présidents devant le Sénat et la Chambre des communes.

Conséquences pour les parlementaires

Le paragraphe 79.14(2), qui assujettit le plan de travail du DPB à l'approbation des présidents, réduit la capacité du DPB à fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses pertinentes et en temps opportun. Par ailleurs, cette exigence ne cadre pas avec le concept du DPB étant un agent du Parlement indépendant.

Le DPB doit présenter le plan de travail avant le début de l'exercice, mais le paragraphe 79.14(2) ne précise pas le calendrier d'approbation par les présidents. Les consultations entre les présidents des deux chambres et au plus trois présidents de comités peuvent prendre beaucoup de temps. Le paragraphe 79.14(2) ne précise pas non plus ce qui arrivera si les présidents n'arrivent pas à s'entendre sur le plan de travail. De même, il n'est pas précisé ce qui arrivera si la Chambre des communes élit un nouveau président ou qu'un nouveau président du Sénat est nommé, et que ce nouveau président veut faire modifier un plan de travail approuvé avant la fin de l'exercice.

Tant que les présidents n'auront pas approuvé le plan de travail, le DPB ne pourra pas fournir au Sénat et à la Chambre des communes les rapports renfermant les analyses sur les questions à l'égard des finances ou de l'économie du pays qui, selon lui, devraient être portées à leur attention (al. 79.2(1)b)). Le DPB devra aussi exercer son propre jugement en ce qui concerne la répartition des ressources et la priorisation des demandes.

Si les présidents décident de modifier les questions qui revêtent une importance particulière figurant dans le plan de travail ou d'en ajouter, la capacité du DPB à répartir les ressources et à prioriser les demandes des comités parlementaires et des sénateurs et députés sera peut-être réduite.

Qui plus est, le paragraphe 79.14(2) ne prévoit aucun moyen permettant au DPB de mettre à jour le plan de travail pendant l'exercice. Il lui sera donc difficile de préparer de nouveaux rapports en réponse à l'évolution des circonstances relatives aux finances et à l'économie du pays. Si le Canada entre en récession, est frappé par une catastrophe naturelle ou déploie ses

forces armées à l'étranger, le DPB ne sera pas en mesure de fournir rapidement au Sénat et à la Chambre des communes les analyses des conséquences économiques et financières dont ils ont besoin pour demander des comptes au gouvernement, à moins que les présidents donnent rapidement leur autorisation, ajoutant ainsi un point de pression sur leurs responsabilités.

2. Mandat

L'article 128 du projet de loi modifie le mandat actuel du DPB – fournir des analyses, des recherches et des évaluations de coût au Parlement – pour y ajouter un nouveau mandat : fournir aux partis politiques une évaluation du coût des propositions en période préélectorale.

2.1. Fourniture d'analyses, de recherches et d'évaluations de coûts au Parlement

L'article 128 du projet de loi modifie l'article 79.2 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cette disposition énonce le mandat du DPB lorsque le Parlement n'est pas dissous. Selon ce mandat, le DPB continuera de préparer des rapports d'analyse concernant le budget, les mises à jour ou les exposés économiques et financiers, les rapports sur la viabilité financière ou les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice (al. 79.2(1)a)). Il n'est pas nécessaire de faire approuver ces analyses dans le plan de travail.

De plus, le DPB continuera de faire des recherches et des analyses en ce qui touche les questions visant les finances ou l'économie du pays, à la demande du Comité permanent des finances nationales du Sénat, du Comité permanent des finances de la Chambre des communes ou du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (al. 79.2(1)c)). Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes pourra aussi faire une demande de recherche et d'analyse (sous-al. 79.2(1)c)(iv)). De même, le DPB continuera de faire des recherches et des analyses sur les prévisions à la demande de tout comité ayant le mandat d'examiner les prévisions budgétaires (al. 79.2(1)d)) et, à la demande de tout comité parlementaire, d'estimer le coût financier de toute mesure proposée (al. 79.2(1)e)).

Le projet de loi C-44 apporte deux grandes modifications au mandat du DPB. Celui-ci ne pourra plus préparer de rapports sur l'état des finances du pays et les tendances de l'économie nationale de son propre chef, à moins que ces questions ne soient mentionnées dans le plan de travail approuvé par les présidents (al. 79.2(1)b)). De même, les sénateurs et les députés pourront seulement demander une évaluation du coût financier des mesures qu'ils envisagent de proposer seulement (al. 79.2(1)f)).

Selon le paragraphe 79.2(5), le DPB cesse tout travail à l'égard de demandes si le Parlement est dissous, ce qui codifie la pratique actuelle du DPB. Toutefois, le paragraphe 79.2(5) ne précise pas si le DPB doit aussi cesser le

travail à l'égard des rapports analysant les documents du gouvernement ou préparés conformément à un plan de travail approuvé.

Conséquences pour les parlementaires

Aux termes de l'alinéa 79.2(1)a), le DPB peut fournir aux parlementaires des analyses concernant seulement certains documents du gouvernement fédéral, notamment le budget annuel. Cela limite la capacité de réponse et d'analyse du DPB à l'égard des initiatives gouvernementales qui sont prises en dehors du cycle budgétaire régulier. Par exemple, si le gouvernement annonce des modifications importantes à son programme de Sécurité de la vieillesse ou d'assurance emploi au milieu de l'exercice, le DPB ne pourra pas fournir d'analyses sur les conséquences économiques et fiscales de ces changements.

L'alinéa 79.2(1)b) limite la capacité du DPB de faire des rapports concernant les finances ou l'économie du pays. Comme on le mentionne dans la section précédente de notre document, si le DPB ne peut pas mettre à jour un plan de travail approuvé pendant l'exercice, cette disposition l'empêche de réagir à l'évolution des circonstances et de contribuer à fournir des analyses pertinentes et en temps opportun.

L'alinéa 79.2(1)f) a pour effet d'exiger du DPB qu'il détermine si le sénateur ou le député envisage lui-même de proposer la mesure. Cette disposition empêchera donc un sénateur ou député de demander une évaluation du coût d'une mesure proposée par le gouvernement.

Puisque, par exemple, le DPB établit présentement le coût des acquisitions militaires uniquement à la demande d'un sénateur ou d'un député, il ne pourra plus faire ces évaluations (sauf à la demande d'un comité). L'incapacité du DPB à fournir ces analyses mine la capacité du Sénat et de la Chambre de communes à demander au gouvernement de rendre des comptes concernant ses décisions en matière d'approvisionnement.

Si ces restrictions avaient été en vigueur lorsque le premier DPB a été nommé, en 2008, le Bureau du DPB n'aurait pas été en mesure de préparer de nombreux rapports importants, notamment sur les incidences financières de l'adoption de la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, l'achat des chasseurs à réaction F-35 pour l'Aviation royale canadienne, le changement de l'âge d'admissibilité aux prestations de sécurité de vieillesse et la légalisation de la marijuana.

2.2. Fournir, déposer et rendre publics les rapports

L'article 128 du projet de loi ajoute les paragraphes 79.2(2), (3) et (4) ainsi que l'article 79.22 à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Le DPB doit fournir aux présidents des deux chambres le rapport contenant une analyse des documents du gouvernement fédéral ou préparé en conformité avec un plan de travail; ce rapport sera déposé par les présidents (par. 79.2(2)). Le DPB peut rendre public le rapport un jour ouvrable après qu'il a été remis aux présidents, même si ces derniers ne l'ont pas encore déposé.

De même, le DPB doit fournir le rapport préparé à la demande d'un comité, d'un sénateur ou un député au comité ou à la personne qui en a fait la demande un jour ouvrable avant de le rendre public (par. 79.2(3) et (4)). Il n'est pas nécessaire de déposer ces rapports.

Dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, le DPB doit remettre aux présidents un rapport annuel sur ses activités relativement à l'exercice du mandat; ce rapport sera déposé par les présidents. Le DPB ne peut rendre public le rapport avant qu'il n'ait été déposé par chaque président devant la chambre qu'il préside (art. 79.22).

Conséquences pour les parlementaires

Le paragraphe 79.2(2) ne limite pas de façon significative la capacité du DPB à rendre publics des rapports; en effet, le DPB n'a qu'à fournir le rapport aux présidents avant de le rendre public, au lieu d'attendre que les présidents déposent le rapport.

Cette obligation qu'a le DPB de fournir une copie du rapport aux présidents ou au comité, sénateur ou député demandeur un jour ouvrable avant de le rendre public crée un risque de fuite. Puisque le projet de loi C-44 n'offre pas expressément le privilège parlementaire au DPB, on ne sait pas si la fuite d'un rapport pourrait être considérée comme une atteinte au privilège⁴.

2.3. Fournir aux partis politiques des évaluations de coût

L'article 128 du projet de loi ajoute l'article 79.21 à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cette disposition confie un nouveau mandat au DPB, celui d'évaluer le coût financier d'une mesure proposée à la demande d'un parti reconnu à la Chambre des communes ou d'un député qui n'est pas un membre d'un parti reconnu (par. 79.21(1) et (17)).

Les demandes peuvent être faites à partir du cent-vingtième jour avant la date fixée de l'élection générale ou le jour de la dissolution du Parlement par le gouverneur général⁵. Les demandes peuvent être faites jusqu'à la veille de l'élection générale (par. 79.21(2)). Ces demandes sont présentées par écrit, et le DPB peut exiger des renseignements additionnels du demandeur (par. 79.21(3) et (4)).

Si le DPB ne dispose pas du temps ni des renseignements nécessaires pour terminer l'évaluation demandée, il doit aviser par écrit le demandeur (par. 79.21(15)). Si la mesure concernée par l'évaluation non terminée a été annoncée publiquement, le DPB doit publier la demande et une explication des raisons pour lesquelles l'évaluation n'a pas été terminée, avant la fermeture des bureaux la veille de l'élection générale (par. 79.21(16)).

Le demandeur peut retirer sa demande en tout temps avant que le DPB ne lui fournisse l'évaluation du coût de la mesure proposée (par. 79.21(11)). Après que le demandeur a reçu l'évaluation, il doit aviser le DPB lorsque la mesure a été annoncée publiquement; le DPB rend alors public le rapport (par. 79.21(12), (13) et (14)). Le DPB ne peut pas rendre public un rapport après l'élection générale.

L'article 79.21 permet aussi au DPB de demander à un ministère de lui fournir de l'assistance dans la préparation des évaluations, notamment l'accès aux renseignements. Le ministre chargé du ministère a le pouvoir discrétionnaire de consentir ou non à cette assistance (par. 79.21(5)). Le DPB ne doit pas communiquer au ministre les renseignements relatifs à une demande d'évaluation du coût (par. 79.21(6)).

Dans le cas où le ministre accepte que son ministère fournisse une assistance, le sous-ministre établit les conditions de cette assistance (par. 79.21(7) et (10)). Le DPB ne doit pas communiquer au sous-ministre ni à toute personne lui apportant une assistance dans le ministère l'identité du demandeur (par. 79.21(8)).

Les renseignements créés ou obtenus dans le cadre de cette assistance ne doivent être communiqués qu'au DPB (par. 79.21(9)). Le DPB ne doit pas communiquer ces renseignements, sauf si leur communication est essentielle à l'exercice du mandat du DPB et qu'ils ont été rendus publics ou que le sous-ministre a consenti à leur communication (art. 79.5). L'article 157 du projet de loi modifie l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* pour faire

en sorte que ces renseignements ne soient pas accessibles au moyen d'une demande de communication en vertu de cette loi⁶.

Conséquences pour les parlementaires

L'article 79.21 représente la différence la plus importante par rapport au rôle d'appui au Parlement du DPB qui est énoncé à l'article 79.01. La mise en œuvre de cette disposition risque de réduire l'indépendance et l'impartialité politique perçues du DPB.

L'expérience dans d'autres pays dont les bureaux parlementaires du budget évaluent le coût des mesures proposées en période électorale donne à penser que ces évaluations sont probablement fastidieuses et coûteuses. La capacité du DPB à s'acquitter des autres aspects de son mandat, notamment répondre aux demandes des sénateurs, députés et comités, pourrait être réduite en période préélectorale.

En effet, cette disposition complexe a pour résultat d'inclure le DPB dans le processus d'élaboration des politiques des partis politiques, et elle transformera le DPB en un bureau de recherches pour tous les partis représentés à la Chambre des communes en période préélectorale.

De plus, en l'absence d'une limite du nombre de demandes que les partis peuvent présenter, le DPB devra prioriser les demandes, ce qui pourrait être perçu comme du favoritisme à l'égard d'un parti. Cela minera la crédibilité et l'impartialité politique du DPB.

Qui plus est, les évaluations de coût réalisées par le DPB (et l'assistance fournie par les ministères dans leur préparation) pourraient être considérées par le directeur général des élections comme un « service » fourni par le gouvernement ou un autre organisme public à un parti politique, et donc être assimilées aux dépenses électorales du parti⁷.

3. Information

3.1. Accès aux renseignements

L'article 128 du projet de loi remplace les articles 79.3 et 79.4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Ensemble, les nouvelles versions de ces articles accroissent l'étendue des renseignements dont le DPB peut prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun. Ainsi, il a accès à *tout renseignement* qui relève d'un ministère ou d'une société d'État et qui est nécessaire à l'exercice de son mandat.

Conséquences pour les parlementaires

Le paragraphe 79.4(1) élargit l'accès aux renseignements dont bénéficie le DPB. Dans le passé, des ministères ont refusé de fournir au DPB les renseignements qu'il demandait au motif qu'il ne s'agissait pas de renseignements « financiers ou économiques ». Les ministères ne pourront plus invoquer ces arguments. De même, le DPB aura accès à l'information qui relève des sociétés d'État, notamment Postes Canada et VIA Rail Canada. Il s'agit d'une légère amélioration par rapport à l'accès dont il dispose actuellement.

3.2. Restrictions sur l'accès aux renseignements

L'article 128 du projet de loi ajoute le paragraphe 79.4(2) à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cette disposition maintient les restrictions actuelles sur l'accès aux renseignements par le DPB⁸.

Conséquences pour les parlementaires

Le projet de loi C-44 conserve trois restrictions qui réduisent la capacité du DPB à fournir des analyses au Sénat et à la Chambre des communes.

Le libellé du paragraphe 79.4(1) signifie qu'un ministère ou une société d'État pourra encore refuser au DPB l'accès aux renseignements si ce ministère ou cette société d'État croit que les renseignements ne sont pas nécessaires à l'exercice du mandat du DPB. Cette disposition s'applique aussi aux renseignements exigés le DPB pour faire une évaluation demandée par un sénateur ou un député ou un comité du Sénat ou de la Chambre des communes (al. 79.2(1)c) à f)).

L'alinéa 79.4(2)c) englobe les restrictions figurant à l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*, notamment celle qui interdit à l'Agence du revenu du Canada de communiquer des renseignements concernant les contribuables⁹. S'il n'a pas accès à ces renseignements, qui sont utilisés par le ministre des Finances pour concevoir et évaluer des mesures fiscales, le DPB ne peut pas faire une analyse complète de l'incidence financière des modifications fiscales, alors que cette analyse est au cœur de son mandat. Par contre, le vérificateur général, lui, a accès à ces renseignements¹⁰.

L'alinéa 79.4(2)d) empêche le DPB de prendre connaissance des analyses économiques et financières comprises dans les documents confidentiels du Cabinet. Par exemple, un mémoire au Cabinet qui propose une mesure comprend habituellement une évaluation du coût de mise en œuvre de cette mesure. Si le DPB doit examiner cette mesure, il n'a pas accès à l'évaluation préparée par les fonctionnaires. L'incapacité du DPB à prendre connaissance de ces évaluations fait en sorte que l'analyse de la mesure est plus difficile et plus coûteuse, ce qui, en fin de compte, réduit la capacité du DPB à fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses pertinentes et en temps opportun. Par contre, le vérificateur général et le directeur de la responsabilité financière de l'Ontario peuvent prendre connaissance de certains renseignements confidentiels du Cabinet, par voie de décret¹¹.

Par ailleurs, le projet de loi C-44 ne précise pas si le personnel du DPB doit satisfaire à des normes en matière de sécurité et prêter le serment applicable à un ministère. Le ministère de la Défense nationale a déjà refusé de fournir au DPB des renseignements concernant les approvisionnements en matière de défense pour des raisons de sécurité, même s'il n'y a pas d'exception de sécurité à l'accès à ces renseignements par le DPB et que rien n'empêche le personnel d'obtenir les autorisations de sécurité nécessaires. En vertu des dispositions de leur loi d'habilitation, plusieurs agents du Parlement, dont le vérificateur général, ont veillé à ce que leur personnel obtienne l'autorisation de sécurité nécessaire pour accéder aux renseignements sensibles¹².

3.3. Recours pour garantir l'accès aux renseignements

Le projet de loi C-44 n'offre pas de recours au DPB dans le cas où un ministère ou une société d'État refuse de donner suite à une demande de renseignements présentée par le DPB.

Selon une motion adoptée par le Comité permanent mixte de la Bibliothèque du Parlement en mars 2015, si un ministère refuse de donner suite à sa demande d'information, le DPB peut écrire aux présidents des comités énoncés dans son mandat et leur demander d'utiliser leurs pouvoirs pour exiger la production de documents et de dossiers afin d'obtenir les renseignements pour le compte du DPB. Depuis que ce mécanisme

parlementaire a été créé, la conformité des ministères aux demandes de renseignements a augmenté.

Puisque le DPB ne sera plus un agent de la Bibliothèque du Parlement, le mécanisme créé par le Comité permanent mixte de la Bibliothèque du Parlement ne sera plus à la disposition du DPB à la suite des réformes. Par contre, le directeur de la responsabilité financière de l'Ontario dispose d'un recours parlementaire établi par la loi¹³.

L'article 159 du projet de loi modifie le paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* pour ajouter le DPB à la liste des institutions qui ne sont pas considérées comme des « offices fédéraux » aux fins de cette loi¹⁴. En conséquence, le DPB ne sera plus en mesure de renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit ou de compétence¹⁵. Le DPB a renvoyé des questions à la Cour fédérale en 2013 afin qu'elle clarifie le mandat du DPB et son accès aux renseignements¹⁶.

Conséquences pour les parlementaires

Si le DPB ne dispose d'aucun recours efficace, un ministère ou une société d'État peut refuser de répondre à une demande de renseignements sans subir de conséquences. Son accès aux renseignements s'en trouvera réduit, de même que sa capacité à fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses pertinentes et en temps opportun.

Le DPB devra prioriser les demandes des sénateurs, des députés et des comités qui peuvent être traitées avec l'information publiquement accessible, et il ne sera peut-être même pas capable de répondre à certaines demandes. Le DPB ne pourra peut-être pas fournir une analyse complète des documents du gouvernement fédéral ou des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances ou de l'économie du pays.

3.4. Confidentialité et communication de l'information

L'article 128 du projet de loi remplace l'article 79.5 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. La nouvelle disposition modifie le critère permettant de déterminer si le DPB peut communiquer les renseignements obtenus d'un ministère ou d'une société d'État.

Comme c'est le cas actuellement, la communication doit être essentielle à l'exercice du mandat du DPB. Cela dit, l'article 79.5 impose une nouvelle exigence : les renseignements doivent avoir été rendus publics ou le ministère ou la société d'État ayant fourni ces renseignements doit avoir *consenti* à leur communication¹⁷.

À l'heure actuelle, le DPB peut divulguer des données financières ou économiques qui sont essentielles pour l'exercice de son mandat, à moins

que l'information ne relève de certaines catégories sensibles définies par référence à la *Loi sur l'accès à l'information*¹⁸.

Le vérificateur général n'est assujéti à aucune restriction en matière de divulgation. Le directeur de la responsabilité financière de l'Ontario peut communiquer des renseignements si leur divulgation est essentielle à l'exécution de son mandat et qu'ils n'appartiennent pas à certaines catégories de renseignements sensibles¹⁹.

Conséquences pour les parlementaires

Règle générale, le DPB ne divulgue pas les renseignements bruts fournis par un ministère ou une société d'État; il publie plutôt des analyses reposant sur ces renseignements.

Cela dit, l'article 79.5 pourrait empêcher le DPB de rendre publiques des analyses sous une forme qui, selon un ministère ou une société d'État, divulgue les renseignements à la base de ces analyses. À moins que les renseignements ne soient déjà publiquement accessibles, le DPB pourrait être tenu d'obtenir le consentement du ministère ou de la société d'État. En cas de refus, on ne sait pas quel recours, le cas échéant, serait à la disposition du DPB.

Par conséquent, le DPB devra peut-être utiliser de plus en plus de renseignements publiquement accessibles. Cela réduira sa capacité à fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses pertinentes et en temps opportun, car les renseignements publiquement accessibles sont souvent incomplets et fréquemment rendus publics des mois, voire des années, après que le Sénat et la Chambre des communes ont besoin de les analyser pour s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles.

Notes

1. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, art. 74.
2. *Ibidem*, par. 20.4(8), par. 84(8).
3. Lisa von Trapp, Ian Lienert et Joachim Wehner, « Principles for independent fiscal institutions and case studies », *OECD Journal on Budgeting*, 2016.
4. Le projet de loi C-44 n'offre pas expressément le privilège parlementaire du DPB. Par contre, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique « s'acquitte[nt] de [leurs] fonctions [...] dans le cadre de l'institution » de la Chambre des communes et du Sénat, respectivement (*Loi sur le Parlement du Canada*, par. 20.5(1) et 86(1)). Lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions, chacun « possède les privilèges et l'immunité » de sa chambre respective et de ses membres (députés et sénateurs) (*Loi sur le Parlement du Canada*, par. 20.5(2) et 86(2)).
5. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 50; *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 56.1–56.2.
6. Voir *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, par. 24(1).
7. *Loi électorale du Canada*, al. 376(3)e).
8. Le paragraphe 79.4(2) énonce quatre restrictions : a) les renseignements personnels, définis à l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*; b) les renseignements protégés par diverses dispositions figurant à l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*; c) les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire ou le privilège relatif au litige; d) les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, définis au paragraphe 39(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-5.

Les premiers mots du paragraphe 79.4(1) signifient également que le DPB est assujéti à toute autre restriction qui s'étend *expressément* à lui.
9. *Loi sur l'accès à l'information*, annexe II, citant *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), art. 241.
10. *Ibidem*, sous-al. 241(4)e)(ii), citant *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17, art. 13.
11. C.P. 1985-3783; C.P. 2006-1289; Ontario, C.É. 1412/2016.
12. *Loi sur l'accès à l'information*, art. 61; *Loi sur le vérificateur général*, par. 13(3); *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 62; *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), art. 71; *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, art. 43.

13. *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, L.O. 2013, c. ch. 4, par. 12(5). Voir aussi Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, *Rapport annuel 2015-2016*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2016.
14. Les autres institutions figurant au paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, sont le Sénat, la Chambre des communes, les comités et les membres de l'une ou l'autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (à l'égard de l'exercice de sa compétence et de ses attributions visées à la *Loi sur le Parlement du Canada*) et le Service de protection parlementaire.
15. La *Loi sur les Cours fédérales*, par. 18.3(1), limite la capacité de renvoyer devant la Cour fédérale les questions de droit, de compétence ou de pratique et de procédure aux offices fédéraux.
16. *Page c. Mulcair*, 2013 CF 402. Même si la Cour fédérale a refusé de répondre aux questions, elle a reconnu la capacité du DPB à faire des renvois dans l'avenir.
17. Si le DPB a obtenu les renseignements dans le cadre de l'assistance fournie par le ministère dans l'évaluation du coût d'une proposition électorale (par. 79.21(9)), le sous-ministre consent au nom de son ministère. Sinon, c'est le ministre qui consent au nom de son ministère.
18. À l'heure actuelle, le DPB ne doit pas divulguer les renseignements obtenus à titre confidentiel d'un autre gouvernement (par. 13(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*), les renseignements dont la divulgation risquerait de porter préjudice aux relations fédéro-provinciales (article 14), les renseignements concernant les intérêts économiques du pays ou ceux de certaines institutions fédérales (art. 18-18.1 et 20.1) et les renseignements de tiers (al. 20(1)b-d)).
19. *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, art. 13.