

STRUCTURE, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT DU CANADA^I

3.1

Les principes généraux de gouvernement responsable

Le Canada est une monarchie constitutionnelle et une démocratie avec un régime parlementaire de gouvernement responsable inspiré du modèle britannique de Westminster. Les structures et l'exercice du pouvoir exécutif sont régis par la loi et par des conventions et des coutumes qui ont évolué et se sont développées durant l'histoire du gouvernement responsable du Canada. D'un point de vue constitutionnel et technique, le pouvoir de l'État émane de la Couronne; en réalité, la Couronne n'agit que sur les conseils de ses ministres qui constituent collectivement le Cabinet et sont choisis par le Premier ministre. Le gouvernement ne peut rester au pouvoir que s'il conserve la confiance d'une majorité de députés.

La notion de gouvernement responsable au Canada repose sur la responsabilité individuelle et collective des ministres envers le Parlement. Les ministres sont responsables de l'action du gouvernement dont ils rendent compte au Parlement.

Trois principes fondamentaux qualifient la fonction de ministre : responsabilité, obligation de rendre compte et obligation de s'expliquer. Le sens de chacune de ces expressions fait régulièrement l'objet d'études savantes qui ne sont pas nécessairement toujours en accord et, s'il est vrai que la mise en application du concept de responsabilité ministérielle peut varier selon les circonstances, il n'en reste pas moins que certains principes fondamentaux sont immuables.

Le ministre est responsable du ministère dont il assume la direction générale et la gestion. Je reviendrai plus loin sur le concept de responsabilité ministérielle pour tenter de le décrire de manière plus complète.

Le ministre rend compte devant le Parlement de la manière dont il exerce sa fonction ministérielle. Il se doit d'apporter des correctifs si des problèmes apparaissent dans son ministère, et d'accepter les conséquences si ces problèmes sont attribuables à son action ou à son inaction.

Le ministre a l'obligation de s'expliquer, c'est-à-dire d'informer le Parlement sur ce qui se passe dans son ministère. Il est tenu d'expliquer au Parlement les décisions prises dans son ministère, même si les questions qui lui sont posées concernent l'action d'un de ses prédécesseurs dans ce ministère². Par conséquent, l'obligation de s'expliquer est de portée plus restreinte que l'obligation de rendre compte dans la mesure où elle ne s'accompagne ni de la responsabilité d'agir ni de l'obligation d'accepter les conséquences personnelles associées à la responsabilité.

3.2

Le Premier ministre et le cabinet du Premier ministre (CPM)

Le Premier ministre est le chef du parti politique qui a réussi à former un gouvernement ayant la confiance de la Chambre des communes, généralement parce qu'il détient la majorité des sièges ou qu'il a pu former une coalition avec un ou plusieurs autres partis. Le Premier ministre a la responsabilité de former le Cabinet, d'en assurer la direction pour en préserver l'unité et de

fixer les grandes orientations de la politique gouvernementale. Il lui appartient de répartir les portefeuilles ministériels, de définir leurs mandats et normes de conduite, d'établir les priorités de chaque portefeuille et de clarifier les relations entre les différents ministres.

À titre de chef du gouvernement, le Premier ministre détient des responsabilités spéciales en matière d'unité nationale, de sécurité nationale et d'affaires intergouvernementales et internationales. Durant son témoignage, le très honorable Jean Chrétien a affirmé que l'unité nationale était sa première priorité lorsqu'il était Premier ministre³. Ceci l'a peut-être amené à prêter une attention spéciale à certaines questions qui relevaient de la responsabilité de certains de ses ministres. Il n'existe aucune limite établie à l'intervention du Premier ministre et des membres de son cabinet personnel sur telle ou telle question dont il décide de s'occuper⁴. Le principe de l'obligation de rendre compte de l'action de son gouvernement qui s'applique au Premier ministre de manière générale est rehaussé dans le cas d'une telle intervention directe mais, normalement, chaque ministre conserve la responsabilité première de ce qui se fait dans son ministère et c'est lui qui doit en rendre compte.

Le Premier ministre bénéficie de l'appui du CPM sur le plan politique et du Bureau du Conseil privé (BCP) sur le plan administratif. Bien que ces deux organismes soient distincts, on s'attend à ce qu'ils collaborent étroitement pour veiller à ce que le Premier ministre obtienne des avis cohérents et opportuns sur les questions qui revêtent la plus grande importance à ses yeux.

Le CPM se compose d'un personnel politique dirigé par un chef de cabinet. Il conseille le Premier ministre sur l'élaboration des politiques et les nominations officielles, rédige ses discours et autres déclarations publiques et, de manière générale, lui accorde son appui sur les questions revêtant une dimension politique. Le chef de cabinet collabore plus étroitement que n'importe qui avec le Premier ministre ou, du moins, tel était le cas quand Jean Pelletier était le chef de cabinet du Premier ministre Chrétien, ce qui comprend la période couverte par les travaux de la Commission. M. Pelletier et M. Chrétien se voyaient chaque jour. M. Pelletier faisait partie des conseillers intimes et était le plus proche collaborateur du Premier ministre. La preuve démontre que personne d'autre ne bénéficiait de ce genre d'accès⁵.

3.3

Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé a pour rôle de fournir des avis non partisans et non politiques au Premier ministre sur la politique et les opérations du gouvernement. Le chef du BCP est le greffier du Conseil privé, qui joue également le rôle de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique. Sur le plan pratique, le greffier du Conseil privé est le sous-ministre du Premier ministre, qu'il rencontre chaque matin avec le chef de cabinet de ce dernier. Jocelyne Bourgon est devenue greffière du Conseil privé le 28 mars 1994 et a conservé ce poste pendant près de cinq ans. Mel Cappe lui a succédé le 18 janvier 1999.

À titre de ministre du Premier ministre, le BCP a pour mandat principal d'appuyer le Premier ministre dans tous ses domaines de responsabilité, ce qui comprend l'établissement des priorités et du programme du gouvernement, la prestation d'un appui au processus de décision du Cabinet et la prestation d'une assistance générale dans les domaines de priorité choisis par le Premier ministre.

3.4

La responsabilité ministérielle⁶

La « responsabilité ministérielle » s'entend de la relation qui existe entre un ministre et les fonctionnaires de son ministère.

En ce qui concerne chaque ministère, la loi, la tradition ou les conventions veulent que ce soit le ministre seul qui assume la responsabilité de sa gestion et de sa direction. Toutefois, en ce qui concerne le gouvernement dans son ensemble, le ministre fait partie d'une équipe, et le principe de solidarité du Cabinet exige qu'il informe les autres membres du Cabinet ou obtienne leur approbation au sujet des politiques et des décisions susceptibles de concerner d'autres portefeuilles ou l'action du gouvernement dans son ensemble. En outre, le ministre doit toujours être conscient de son obligation de faire rapport au Parlement, lequel représente tous les citoyens et a le devoir de sauvegarder les deniers publics. Le Parlement ne peut s'acquitter de cette obligation que s'il est tenu informé de l'engagement et de l'utilisation des deniers publics par les divers ministres et leurs ministères respectifs.

L'obligation du ministre de rendre des comptes au Parlement est bien décrite dans l'extrait suivant de *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État* :

L'obligation des ministres de rendre compte de façon claire au Parlement est un élément fondamental du gouvernement responsable, et donne aux Canadiens l'assurance que leur gouvernement agit avec ouverture, intégrité et transparence. Un Parlement qui prend des décisions doit pouvoir compter sur des parlementaires disposant des informations et des outils nécessaires pour promouvoir les intérêts de leurs régions et tenir le gouvernement responsable de ses décisions. Le Premier ministre veut que les ministres fassent tout le nécessaire pour que le Parlement et ses comités soient au fait des priorités, des plans de dépenses et des impératifs de gestion des ministères. Il s'attend à ce que les ministres sondent les parlementaires et les comités sur les plans et priorités futurs, et prennent le temps de consulter et de mobiliser leurs collègues au Parlement, afin d'obtenir leur appui. Cette façon de faire est essentielle à l'alignement de la volonté exprimée par le public et de l'objectif poursuivi par le gouvernement.

Le Parlement confère les pouvoirs de l'État aux ministres à la condition qu'ils lui rendent compte de leurs actes et de ceux des fonctionnaires qui relèvent d'eux. L'examen des dépenses par le Parlement est un élément clé de cette obligation. La loi constitutive du ministère et celle de tout autre organisme relevant de son autorité établissent le cadre de responsabilité du ministre.⁷

L'une des difficultés que pose la notion de responsabilité ministérielle provient de la taille des gouvernements contemporains. La plupart des analystes conviennent qu'il n'est pas juste aujourd'hui de tenir un ministre responsable des erreurs ou de la mauvaise gestion attribuables à des fonctionnaires s'il n'en a pas eu connaissance. L'exception à cette règle concerne le cas où le ministre n'a pas veillé à mettre en place les systèmes requis pour gérer les risques ayant entraîné ces erreurs ou ces cas de mauvaise

gestion. On trouve une analyse de cette question aux paragraphes 70 et 71 du mémoire déposé par le Procureur général devant la Commission :

(Mes italiques)

70. L'obligation de rendre compte du ministre n'exige pas que celui-ci soit informé de tout ce qui se passe dans son ministère. De même, l'obligation de rendre compte ne signifie pas que le ministre doit accepter le blâme, en démissionnant par exemple, chaque fois que les choses tournent mal dans son ministère. L'obligation de rendre compte n'équivaut pas à l'obligation d'accepter le blâme : *on ne peut jeter le blâme sur le ministre que si les problèmes sont causés par les gestes qu'il a posés ou son inaction.*
71. Pour appuyer l'obligation du ministre de rendre compte des actions de son ministère, le ministre et son sous-ministre doivent collaborer afin de déterminer à quel degré le ministre prévoit participer dans les dossiers du ministère. Cela variera selon les circonstances et le style des ministres. La norme tend vers des directives générales plutôt qu'un engagement transactionnel, surtout en ce qui a trait aux questions administratives, même si les ministres vont donner des directives plus précises sur des priorités comme les documents à remettre au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor. *Cependant, peu importe le degré de participation du ministre, ce dernier et son sous-ministre doivent s'assurer que les systèmes appropriés sont en place afin de gérer le risque de rencontrer des problèmes et les corriger, le cas échéant⁸.*

Ces paragraphes expriment des positions similaires aux thèses exprimées au chapitre 6 de *La responsabilité constitutionnelle* sous le titre « Les ministres et leurs ministères respectifs » :

(Mes italiques)

Les lois constitutives des ministères du gouvernement définissent expressément la responsabilité individuelle des ministres titulaires et, comme nous l'avons noté, constituent ainsi le fondement juridique de leur responsabilité. L'usage et les conventions déterminent la manière dont chaque ministre s'acquitte de cette responsabilité et rend compte de l'exercice de son pouvoir légal. Toutes les lois constitutives des ministères prévoient la

nomination du ministre par la Couronne (officieusement sur l'avis du Premier ministre), définissent les pouvoirs et attributions dont il est investi et lui attribuent l'administration et la direction (contrôle et supervision) des ressources financières et humaines à la disposition de son ministère. Ces dispositions législatives ont vu le jour grâce aux conventions constitutionnelles, lesquelles déterminent à un moment donné la manière dont un ministre exerce ses fonctions et les circonstances dans lesquelles il doit rendre compte au Parlement de ses actions, de même qu'elles offrent d'autres garanties tenant à la responsabilité collective conventionnelle des ministres.

La responsabilité individuelle du ministre veut qu'il réponde personnellement des mesures prises sous son autorité. Il s'agit là d'un principe fondamental, issu de la longue lutte qui vise à subordonner l'exercice du pouvoir à la notion de responsabilité. Le Parlement a insisté pour que les ministres soient choisis parmi ses membres afin qu'ils lui rendent compte directement. Il s'ensuit qu'un ministre peut être attaqué chaque jour au sujet de ses propres actions comme des actions de ses subordonnés.

Les attributions du ministre, telles qu'elles sont prévues par le texte de loi, revêtent d'habitude un caractère très général. Il appartient donc au ministre de proposer les moyens spécifiques qu'il envisage pour remplir ces attributions, et ces moyens sont soumis à l'approbation du Parlement, lors de la présentation des prévisions budgétaires. Si le ministre cherche des crédits pour un programme qui ne relève pas des attributions générales prévues par la loi constitutive du ministère, il faut normalement qu'il obtienne l'autorisation nécessaire au moyen d'une loi. Toutefois, *les attributions prévues par les lois constitutives des ministères recouvrent généralement une grande variété de fonctions, allant de la détermination de la politique et de la formulation des programmes à la mise à exécution de ces programmes et à l'administration du ministère.* Ces fonctions, qu'elles portent sur la politique, sur l'exécution des programmes ou sur l'administration, peuvent être déléguées au conseiller permanent supérieur du ministre, c'est-à-dire à son sous-ministre⁹.

Il incombe donc au ministre, en vertu de la loi et des politiques gouvernementales pertinentes, de collaborer avec la fonction publique pour assurer la bonne mise en oeuvre des politiques du gouvernement par le

truchement des programmes ou des activités dont il a la charge. Dans son témoignage, M. Alex Himelfarb, actuel greffier du Conseil privé, a déclaré que la mise en œuvre des politiques doit se faire conjointement par le ministre, son ministère et la fonction publique. Il a développé cette idée dans l'extrait suivant de son témoignage :

[Traduction]

M. Himelfarb: Or, il est vrai – et pour être équitable envers toutes les parties, je devrais dire que, dans un grand ministère, dans un ministère complexe, on ne peut pas s'attendre à ce que le ministre connaisse tous les détails et personne ne cherche à laisser entendre que le ministre les connaît. Un ministre ne peut pas s'attendre à connaître tous les détails ou tous les aspects d'un programme, et le style des ministres et leurs relations avec les sous-ministres varient énormément. Il y a beaucoup de flexibilité. Il y a des ministres qui sont très actifs et que l'on peut appeler microgestionnaires – positivement ou péjorativement, selon son point de vue – et qui se soucient davantage de connaître le détail des dossiers. D'autres ministres se fient beaucoup plus à leurs fonctionnaires pour ce travail. Dans un sens, il s'agit d'une responsabilisation partagée, et la fonction publique doit – à propos, cela ne réduit nullement la responsabilisation des élus. Leur responsabilisation ne peut pas être déléguée.

Le Commissaire : Mais si un ministre décide de ne pas être un microgestionnaire, il est quand même responsable.

M. Himelfarb : Exactement. C'est tout à fait ça, Monsieur le Commissaire¹⁰.

Certains témoins et participants ayant déposé des mémoires ont estimé que le rôle des ministres individuels et du Cabinet se limite à élaborer les politiques et qu'il appartient donc à leurs responsables administratifs, sous

la direction du sous-ministre pertinent, d'en assurer la mise en oeuvre. En conséquence, si des erreurs sont commises à cette étape et que le ministre n'en a pas connaissance, il n'a pas à en assumer la responsabilité mais a simplement le devoir d'apporter les correctifs nécessaires. Selon les partisans de cette théorie, le ministre a le droit de supposer que les fonctionnaires chargés de mettre en oeuvre et d'appliquer les décisions prises par le gouvernement agiront avec honnêteté et compétence et adopteront volontairement les pratiques et procédures requises pour ce faire.

Par exemple, interrogé le 8 septembre 2003 par un représentant du Bureau du vérificateur général, l'honorable Alfonso Gagliano a déclaré que le rôle des politiciens est de formuler des politiques mais que ce sont les fonctionnaires qui font marcher la machine gouvernementale¹¹. Si des problèmes surgissent dans la gestion des programmes, ils sont souvent cachés au ministre qui n'en apprend l'existence que par les médias¹².

M. Pelletier a témoigné que le Premier ministre Chrétien, lors de son entrée en fonction en 1993, avait rencontré tous les sous-ministres et déclaré qu'ils étaient entièrement responsables de l'administration gouvernementale, les politiciens n'étant responsables que des décisions relatives aux politiques. Voici comment M. Pelletier a décrit ce que M. Chrétien avait dit à cette occasion :

Il a bien indiqué que les sous-ministres étaient à la tête de la bureaucratie et que le territoire de la bureaucratie c'était tout ce qui était administratif et législatif et il a indiqué que les aspects politiques relevaient du bureau de chaque ministre sous la direction d'un exécutif assistant si vous voulez, un chef de cabinet.

J'ai assisté à cette rencontre entre le Premier ministre et les sous-ministres et les chefs d'agence et évidemment ça a été extrêmement, je dirais, lumineux pour moi parce que ça m'a donné la ligne de conduite qui devait être celle du Bureau du Premier ministre par la suite. C'est que nous on était dans les aspects politiques. On n'avait pas de responsabilités administratives. On n'avait pas de pouvoir administratif. On n'avait pas à donner d'instructions aux fonctionnaires et si des instructions devaient être données aux fonctionnaires, cela

devait passer ou par le sous-ministre du ministère concerné ou par le greffier du Conseil privé.

M. Pelletier a néanmoins admis que les subalternes pouvaient obtenir des avis du cabinet du Premier ministre au sujet d'un programme tel que le Programme de commandites tout en conservant l'entière responsabilité des décisions administratives, même de celles prises à la suite des suggestions faites par des personnes comme lui-même. À son avis, cela ne constitue pas de l'ingérence politique dans les questions administratives. Voici un extrait de son témoignage concernant Joseph Charles Guité, le fonctionnaire responsable de la mise en oeuvre du Programme de commandites :

Alors, il consultait beaucoup le Bureau du Premier ministre pour avoir notre avis, ce qui était parfaitement logique pour nous puisque, je l'ai expliqué un peu plus tôt, un des rôles du Bureau du Premier ministre c'est de donner tous les avis politiques pertinents.

Alors, comme le programme – ce programme de publicité avait une portée j'insiste politique mais non partisane, il était parfaitement normal que le Bureau du Premier ministre soit consulté et donne ses avis. Je pense que d'ailleurs le sous-ministre actuel des Travaux publics dans son témoignage a indiqué à monsieur le commissaire que si Guité n'avait pas consulté le Bureau du Premier ministre, il aurait manqué à ses devoirs et je suis parfaitement d'accord avec ça.

Alors, nous donnions nos avis. Guité arrivait avec des listes. Je n'ai jamais vu autre chose que des listes avec des noms d'événements et des montants demandés. Je n'ai jamais vu de liste où il y aurait eu le nom d'une agence ou d'un intermédiaire désigné ou prévu pour s'occuper d'un dossier en particulier, encore moins de renseignements sur les conditions de rémunération des intermédiaires¹³.

3.4.1 Le personnel exonéré

Il convient de distinguer la responsabilité du ministre à l'égard de son ministère de sa responsabilité à l'égard de son personnel politique (généralement désigné « personnel exonéré »). Le ministre choisit de recruter

son propre personnel politique (qui est « exonéré » de l'autorité générale de la Commission de la fonction publique, y compris du processus de nomination régissant les fonctionnaires) et il collabore étroitement avec lui. Selon les auteurs de *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*¹⁴, un ministre est personnellement responsable des actes de son personnel politique. Par conséquent, si un membre de ce personnel intervient dans la gestion des programmes du ministère, le ministre est directement et personnellement responsable de toutes les conséquences de cette intervention, y compris de celles qui sont regrettables. Certaines des activités du personnel exonéré d'un cabinet de ministre sont assujetties aux règles et politiques du Conseil du Trésor, concernant par exemple les frais de déplacement et de représentation¹⁵. Si un membre du personnel politique enfreignait ces règles ou politiques, le ministre lui-même en serait personnellement responsable.

3.4.2 La responsabilité ministérielle à l'égard de l'administration des programmes

Comme semblent l'indiquer les documents de référence susmentionnés, l'idée que les ministres et leur personnel politique n'ont absolument aucune responsabilité à l'égard de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement est l'expression inadéquate et incomplète du principe de la responsabilité ministérielle. Un ministre se doit de prêter attention à la mise en oeuvre des politiques et programmes et, de concert avec le sous-ministre, de s'assurer que des moyens adéquats existent pour la bonne prestation des programmes. Il appartient au ministre de veiller à ce que la décision politique ou le programme a été défini de manière suffisamment précise pour empêcher toute interprétation erronée de ses objectifs. En consultant le sous-ministre, le ministre doit prendre des mesures pour s'assurer qu'il y a au ministère un personnel adéquatement formé pour gérer toute nouvelle initiative. L'adoption de bonnes procédures et de mécanismes de surveillance est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de la dépense discrétionnaire de deniers publics. Avant tout, le ministre doit donner à son sous-ministre suffisamment d'instructions pour que ce dernier puisse superviser adéquatement l'action du personnel subalterne chargé de gérer le programme et les activités envisagées par la politique.

Si le ministre ne prend pas ces précautions, il ne pourra pas invoquer plus tard l'argument qu'il n'avait pas eu connaissance des problèmes avant leur divulgation publique. Autrement dit, on peut reprocher à un ministre autant son inaction que son action en cas de résultats regrettables. L'ignorance délibérée des lacunes administratives ne suffit pas pour exonérer un ministre de sa responsabilité à l'égard des carences de son ministère.

3.5

Le rôle du sous-ministre

La Commission fonde son analyse de cette question sur une publication du gouvernement intitulée *Guide du sous-ministre*, dont la dernière modification remonte au 20 juin 2003. On y trouve les principes généraux en vigueur durant la période couverte par le mandat de la Commission. On y précise d'abord que les responsabilités des ministres sont à la fois collectives, puisqu'ils doivent appuyer le Cabinet dans son ensemble, et individuelles, puisqu'ils doivent exercer les fonctions du portefeuille qui leur est attribué¹⁶.

La meilleure manière de comprendre le rôle du sous-ministre est de l'envisager dans le contexte de l'appui au ministre. Le sous-ministre est la principale source d'appui accordé au ministre pour lui permettre d'accomplir ses fonctions collectives et individuelles, et il lui incombe notamment :

- de donner des conseils sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques;
- d'assurer la gestion efficace du ministère; et
- de s'acquitter des pouvoirs qui ont été attribués à lui-même ou à ses collaborateurs¹⁷.

En ce qui concerne l'obligation de dispenser des conseils au ministre, les auteurs du document la décrivent ainsi :

Le sous-ministre appuie à la fois la responsabilité individuelle et collective du ministre quant au développement et la mise en

œuvre des politiques. On compte sur le sous-ministre pour prodiguer des conseils de qualité sur toutes les dimensions pertinentes d'un enjeu ministériel, qu'il soit économique, social ou administratif. En conformité avec les priorités, objectifs et normes établis par le gouvernement, le sous-ministre doit conseiller sur les effets que les initiatives peuvent avoir sur le public, le ministère et le gouvernement. Ses conseils, qui sont fournis en temps opportun, de façon franche et sans appréhension, doivent offrir les meilleures possibilités d'action qui soient, sur la base d'un examen impartial de l'intérêt public et des objectifs déclarés du ministre et du gouvernement. Ils doivent remettre en cause, guider, clarifier ainsi qu'ouvrir de nouvelles perspectives permettant d'améliorer la vie des Canadiens, d'une part, et montrer la cohérence stratégique du point de vue de la direction du ministère et du portefeuille, d'autre part.¹⁸

On souligne surtout dans cet extrait l'importance des conseils dispensés au ministre en matière d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques, et on peut supposer que les décisions sont prises par le ministre lui-même, probablement en tenant compte des conseils reçus, mais pas par le sous-ministre. Ce concept correspond à ce que nous avons déjà dit de la responsabilité ministérielle et de l'obligation qui est faite au ministre de travailler en collaboration avec le sous-ministre en lui donnant les instructions dont il a besoin en matière d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques. Ces questions ne sont pas laissées à la discrétion totale du sous-ministre.

On trouve également dans cette publication un court paragraphe sur la relation existant entre le sous-ministre et les employés politiques du ministre (son « personnel exonéré ») :

Le sous-ministre s'attache à entretenir une bonne relation de travail avec le cabinet du ministre lorsqu'il est appelé à fournir à celui-ci un appui complémentaire. Il convient toutefois de rappeler que le personnel ministériel exclu n'est pas autorisé à donner de directives aux fonctionnaires. Quand il demande de l'information ou transmet les instructions du ministre, il passe normalement par le sous-ministre.¹⁹

Dans son témoignage, M. Ronald Bilodeau, ancien secrétaire associé du BCP, a décrit la relation entre le sous-ministre et son ministre en disant que le rôle de l'employé politique n'est pas seulement de se charger des questions d'ordre politique mais aussi de se tenir au courant des questions de gestion et d'administration. Quant au rôle du sous-ministre, il est de se charger des questions de gestion et d'administration mais aussi d'être sensible à l'aspect politique des choses. Chacun est tenu de comprendre clairement son rôle et de collaborer avec l'autre dans une sorte de partenariat.

M. Bilodeau a poursuivi en disant que les décisions prises dans un ministère le sont par le ministre. Dans certains cas, la législation attribue des fonctions particulières au sous-ministre mais la responsabilité ultime appartient toujours au ministre. Le ministre jouit d'une certaine latitude à l'égard des choses qu'il peut déléguer à son sous-ministre et du pouvoir de décision qu'il se réserve. En cas de désaccord entre les deux, le ministre peut s'adresser au Premier ministre et le sous-ministre peut s'adresser au greffier du Conseil privé, qui régleront alors la question entre eux²⁰.

En règle générale, le sous-ministre gère son ministère et le ministre doit éviter de s'ingérer dans cette gestion quotidienne, même s'il en assume la responsabilité. Cela dit, il est parfois difficile d'empêcher les gens du ministère de communiquer directement avec leur ministre. L'honorable Marcel Massé, qui jouit d'une longue expérience non seulement de politicien mais également de haut fonctionnaire, affirme que la politique à suivre est de veiller à ce que le sous-ministre soit immédiatement informé de tout contact entre l'un de ses subalternes et le ministre, afin d'être toujours au courant des informations communiquées. Sinon, le sous-ministre risque de perdre le contrôle de son ministère. Selon M. Massé, le sous-ministre ne peut être tenu responsable ou redevable de décisions prises sans sa participation²¹.

Mme Bourgon affirme qu'un sous-ministre a les obligations suivantes en matière de gestion de projet ou de programme :

- s'assurer qu'il existe une structure appropriée pour la mise en oeuvre du projet ou du programme;

- veiller à ce que des politiques adéquates soient adoptées pour l'administration du programme;
- veiller à ce que le programme dispose de personnel apparemment compétent; et
- veiller à ce qu'il existe un dispositif approprié de gestion du risque.

Elle ajoute que le sous-ministre doit toujours obtenir l'assurance que le programme ou le projet relève de la compétence de son ministère, que les gestionnaires à qui il est confié ont clairement obtenu la délégation de pouvoirs requise, et qu'il existe des systèmes normaux de gestion de l'information pour que le sous-ministre obtienne régulièrement de la rétroinformation sur le programme²².

3.6

Le Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor, appuyé par son Secrétariat, joue le rôle de conseil de gestion du gouvernement, chargé de superviser les activités de tout le gouvernement fédéral. Sa création émane de l'article 5 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*²³ qui dispose qu'il se compose du ministre des Finances et de quatre autres membres du Cabinet, et qu'il est présidé par le président du Conseil du Trésor, qui est également un membre du Cabinet.

On trouve à l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* la liste des attributions du Conseil du Trésor, comprenant l'établissement des politiques administratives générales de la fonction publique du Canada, l'organisation de la fonction publique du Canada, la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses et les procédures, et la gestion du personnel.

Le rôle du Conseil du Trésor a évolué au cours des années. Avant l'adoption des modifications législatives de 1966 résultant des recommandations de la Commission Glassco²⁴, le Conseil du Trésor chapeautait un système extrêmement centralisé d'autorisation des dépenses et de comptabilité

normalisée. Les membres de la Commission Glassco avaient conclu que ce système ne favorisait pas l'efficacité de la gestion ministérielle et avaient recommandé, à toutes fins utiles, une réaffirmation de l'autorité ministérielle par le truchement d'un degré plus élevé d'autonomie ministérielle. Dans le monde « post-Glassco », le mantra est devenu « laisser les gestionnaires gérer ». En 1976, toutefois, le vérificateur général du Canada concluait que la gestion et le contrôle des finances au sein du gouvernement fédéral continuaient d'être insatisfaisants. On créa une nouvelle commission royale, présidée par Allen Lambert, qui constata dans son rapport de 1979 :

Après deux ans d'une étude et d'un examen attentifs, nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité au sein même du gouvernement d'une part, entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part²⁵.

Il semble que les mêmes problèmes de gestion des finances publiques réapparaissent régulièrement dans l'administration du gouvernement fédéral.

Aujourd'hui, le Conseil du Trésor s'acquitte des fonctions générales suivantes :

- formuler les politiques de gestion et les lignes directrices des ministères et organismes dans des domaines tels que la gestion des dépenses, l'approvisionnement, les ressources humaines et la technologie de l'information;
- veiller à ce que les ministères et organismes rendent compte de leur utilisation des ressources — ce qu'on appelle généralement la « supervision »; et
- jouer le rôle d'employeur principal de la fonction publique.

Le Conseil du Trésor établit des normes en formulant des politiques mais il ne peut évidemment pas mesurer jusqu'à quel point les sous-ministres les

respectent dans chaque transaction. C'est dans son examen des présentations qui lui sont adressées pour faire approuver des projets de dépense qu'il joue le plus activement son rôle de supervision²⁶. Il s'efforce également de faire en sorte que ses attentes en matière d'obligation de rendre compte, de légalité et d'intégrité soient claires pour les ministères. Je dois dire cependant, après avoir mené un long combat avec des piles de documents, que la clarté n'est pas toujours la caractéristique la plus éclatante des manuels de politiques.

Malgré une documentation massive de directives et de politiques, les principaux mécanismes de contrôle des dépenses sont législatifs et comprennent les articles 32, 33 et 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques :

[Contrôle des engagements]

- 32 (1) Il ne peut être passé de marché ou autre entente prévoyant un paiement, dans le cadre d'un programme auquel est affecté un crédit ou un poste figurant dans les prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes et sur lequel le paiement sera imputé, que si le solde disponible non grevé du crédit ou du poste est suffisant pour l'acquittement de toutes les dettes contractées à cette occasion pendant l'exercice au cours duquel a lieu la passation.
- (2) L'administrateur général ou autre responsable chargé d'un programme affecté d'un crédit ou d'un poste des prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes met en oeuvre, pour ce qui est des engagements financiers imputables sur ce crédit ou ce poste, des méthodes de contrôle et de comptabilisation conformes aux instructions du Conseil du Trésor.

[Demandes de paiement]

33. (1) Il ne peut être effectué de paiement imputable sur un crédit affecté à un ministère qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite.
- (2) Les demandes de paiement sur le Trésor sont à présenter en la forme, avec les documents d'accompagnement et selon les modalités de certification prévus par règlement du Conseil du Trésor.
- (3) Il est interdit de demander des paiements sur le Trésor dans les cas où ils entraîneraient :

- a) une imputation irrégulière sur un crédit;
 - b) une dépense supérieure à un crédit;
 - c) une réduction du solde du crédit à un niveau insuffisant pour l'exécution des autres engagements.
- (4) Avant de procéder à certaines demandes de paiement, le ministre compétent peut en référer au Conseil du Trésor, lequel peut ordonner ou refuser le paiement.

[Marchés de fournitures, de services ou de travaux]

34. (1) Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise des pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle :

- a) en cas de fournitures, de services ou de travaux :
 - (i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable,
 - (ii) tout paiement anticipé est conforme au marché,
 - (iii) si le paiement est à effectuer antérieurement à la détermination de l'admissibilité selon les règles et méthodes prévues au paragraphe (2), la demande de paiement est raisonnable;
- b) en tout autre cas, le bénéficiaire est admissible au paiement.

(2) Le Conseil du Trésor peut établir les règles et méthodes à suivre concernant l'attestation et la détermination de l'admissibilité visées au paragraphe (1) ²⁷.

Pour faciliter la compréhension de ces dispositions, disons, au risque de simplifier, que l'article 32 assure que des fonds sont disponibles pour payer les biens et services achetés par le gouvernement; il signifie qu'aucune dépense gouvernementale ne peut être faite sans avoir d'abord été approuvée par le Parlement. L'article 33 concerne les demandes de paiement; il prévoit que les dépenses doivent être précédées d'une demande formulée par le ministre concerné ou par son délégué, de la manière prévue par règlement du Conseil

du Trésor. L'article 34 assure que l'entrepreneur a fourni les biens et services et que les ressources ont été optimisées; il signifie qu'aucun paiement ne sera effectué au titre des biens ou services achetés par le gouvernement tant que celui-ci n'aura pas obtenu une attestation officielle qu'ils ont été fournis, qu'ils étaient conformes au contrat autorisant la dépense, et que la demande de paiement est raisonnable.

Ces dispositions sont complétées par des règlements du Conseil du Trésor, qui sont exécutoires, et des lignes directrices et des politiques, qui ne le sont pas sur le plan juridique mais que les fonctionnaires sont tenus de respecter.

Revenons un instant à la fonction de supervision exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. M. Jim Judd, qui en fut secrétaire, a tenu à souligner durant son témoignage que la première ligne de défense contre toute irrégularité en matière de dépenses comprend la fonction de supervision que chaque ministère est censé exercer, ainsi que les systèmes devant être mis en place pour contrôler les dépenses. Voici comment il s'est exprimé à ce sujet :

[Traduction]

Étant donné la taille et la complexité de l'appareil fédéral, et comme il ne faut pas perdre de vue qu'il y a des centaines d'institutions, une multitude de régimes de gestion, il n'est que réaliste de s'attendre à ce que les ministères et organismes, les diverses institutions du gouvernement aient en place des systèmes acceptables de gestion, de surveillance et de contrôle de leurs activités²⁸.

La Commission a l'impression que le Conseil du Trésor ne considère plus sa fonction de supervision comme une partie importante de ses responsabilités.

3.7

Le budget fédéral et le ministre des Finances

C'est le ministre des Finances qui est chargé de préparer le budget fédéral. C'est sa première responsabilité, bien qu'il soit aussi chargé de formuler la politique et la législation fiscales et tarifaires, de gérer les emprunts fédéraux sur les marchés financiers, d'administrer les principales activités fédérales d'ordre financier, de gérer les transferts aux provinces et territoires, de formuler la

politique de réglementation du secteur financier et de représenter le Canada dans les institutions financières internationales²⁹.

En ce qui concerne le budget, il incombe au ministre des Finances de dresser le cadre financier dans lequel s'inscrivent les grandes dépenses de l'État. Par tradition, le ministre des Finances est vice-président du Conseil du Trésor mais la coutume veut qu'il n'assiste pas aux réunions sauf en l'absence du président ou quand le Conseil du Trésor est saisi d'une question intéressant particulièrement le ministère des Finances.

Une fois que le cadre budgétaire est établi, il appartient aux ministères de gérer les fonds qui leur sont attribués, bien que le Conseil du Trésor exerce une fonction de supervision générale. Le ministère des Finances et son ministre n'ont pas de rôle à jouer dans la supervision des dépenses effectuées par les autres ministères.

Lorsque que le ministre des Finances dresse le budget, il a deux éléments à prendre en considération : les recettes et les dépenses. Les recettes proviennent essentiellement de l'impôt et des taxes, et le gouvernement les prévoit en calculant comment la conjoncture économique, l'emploi et l'inflation influenceront sur le produit de la fiscalité.

En ce qui concerne les dépenses, il y en a trois grandes catégories :

- les dépenses que le gouvernement est tenu de faire à cause de la législation et sur lesquelles le ministre des Finances n'exerce quasiment aucun contrôle;
- le service de la dette, sur lequel le ministre des Finances exerce peu de contrôle, à moins que le Canada ne décide de manquer à ses obligations envers ses créanciers; et
- les dépenses non législatives ou dépenses de programmes, qui sont celles sur lesquelles le ministre des Finances jouit de latitude en consultant ses collègues du Cabinet et le Premier ministre.

Pour dresser le budget, le ministre des Finances examine les recettes qu'il s'attend à obtenir et les engagements de dépenses existants, afin de déterminer s'il aura un excédent budgétaire et, si tel est le cas, à quoi il le consacrerait. S'il décide de le consacrer aux dépenses, il tient compte des politiques annoncées par le gouvernement dans le discours du Trône, du programme de son Parti et des diverses propositions de dépenses qui ont été présentées au Cabinet. Le résultat de ce processus est un budget attribuant des fonds à chaque ministère. Telle est la source de financement des programmes ministériels.

Si le ministre des Finances ne met rien dans le budget pour financer les propositions de dépenses d'un ministère, le processus d'obtention de nouveaux crédits est à toutes fins utiles terminé pour ce ministère, du moins jusqu'au budget fédéral suivant. En outre, même si le ministre des Finances est d'accord avec une proposition de dépense d'un ministère et l'inscrit dans le budget, le ministre concerné doit toujours obtenir un certain nombre d'approbations avant de pouvoir lancer le programme envisagé. Aucune de ces approbations ne proviendra du ministre des Finances lui-même, sauf dans la mesure où il fait partie du mécanisme global d'approbation par le Cabinet dont il est membre comme n'importe quel autre ministre.

Durant le processus d'approbation, le ministre à l'origine d'une proposition de dépense doit s'adresser au ministre des Finances pour lui demander d'inscrire les fonds nécessaires dans le budget, et il doit aussi faire une présentation à un comité du Cabinet pour obtenir l'accord de principe de ses collègues. Une fois qu'une source de financement est inscrite au budget et que la dépense proposée a obtenu l'approbation de principe, le ministre retourne devant le comité du Cabinet, qui se penche à nouveau sur le projet ou la dépense proposée, mais cette fois de manière plus détaillée, pour obtenir son approbation.

Une fois que le Cabinet a donné son approbation définitive, une présentation est préparée à l'intention du Conseil du Trésor qui examine à nouveau en détail la proposition. Si celui-ci donne son accord, la proposition de dépense est présentée au Parlement dans le cadre du Budget principal des dépenses ou d'un Budget supplémentaire. Le ministre ne pourra dépenser l'argent qu'après avoir obtenu l'approbation du Parlement³⁰.

Le seul rôle du ministre des Finances dans ce processus est de dresser le contexte financier ou le « cadre budgétaire ». Une fois qu'une proposition de dépense est approuvée par le truchement du dépôt du budget, son rôle est terminé. Il n'a aucun rôle à jouer dans l'octroi des diverses approbations requises, sauf dans la mesure où il pourrait être amené à participer à titre exceptionnel à une réunion du Conseil du Trésor où la proposition serait examinée. Le ministre des Finances n'a aucune obligation de surveiller une dépense une fois qu'elle a été approuvée.

Une fois que le Parlement a accordé des fonds à un ministère, c'est essentiellement au ministre concerné qu'il appartient d'assurer leur bonne gestion et le respect des exigences législatives. Certes, le Conseil du Trésor exerce une fonction de supervision générale pour s'assurer que les ministères utilisent de la manière prévue les fonds qui leur sont consentis, mais la responsabilité première de la bonne administration des sommes attribuées à un ministère appartient au ministre concerné.

3.8

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) a été créé en juin 1993 par un décret du conseil ordonnant la fusion de deux ministères : Travaux publics et Approvisionnement et services. En 1996, le Parlement a adopté une loi³¹ confirmant la fusion et portant création du nouveau ministère. L'article 5 de cette *Loi* dispose que :

Le ministère est un organisme de services communs pour le gouvernement, sa mission en tant que tel consistant surtout à fournir aux ministères et organismes fédéraux des services destinés à les aider à réaliser leurs programmes.

En conséquence, le mandat général de TPSGC est d'être un organisme de services communs pour l'ensemble du gouvernement et de fournir à tous les ministères, organismes et agences du palier fédéral des biens et services pour « les aider à réaliser leurs programmes ».

L'article 7 de la *Loi* dispose que :

Dans le cadre des pouvoirs et fonctions que lui confère la présente loi ou toute autre loi, le ministre :

- a) étudie et met sur pied des services en vue d'accroître l'efficacité de l'administration publique fédérale et de favoriser l'intégrité et l'efficacité du processus d'impartition des marchés;
- b) acquiert du matériel et des services, en conformité avec les règlements pertinents sur les marchés de l'État...

Bien que la *Loi d'interprétation* et la common law³² établissent que tout pouvoir ou responsabilité attribué par voie législative à un ministre doit être légitimement exercé par son sous-ministre ou par toute autre personne du ministère ayant la qualité voulue, ceci ne dispense pas le ministre de son devoir de surveillance. Les fonctions énoncées à l'article 7 sont tellement importantes pour le bon fonctionnement du ministère comme organisme de services communs à tous les ministères que le Ministre de TPSGC se doit de porter attention au processus de passation des marchés que doivent respecter ses fonctionnaires. Comme c'est le ministre qui assume la responsabilité première de l'action du ministère, il n'a pas le droit de laisser à son seul personnel la responsabilité de superviser les procédures administratives et les règlements.

Le tableau ci-après, qui récapitule les ministres et sous-ministres qui se sont succédés à TPSGC durant la période visée par cette Enquête, permettra au lecteur de mieux comprendre la suite de ce rapport.

Fonction à TPSGC	Titulaire	Période
Ministre	David Dingwall	novembre 1993-janvier 1996
Ministre	Diane Marleau	janvier 1996-juin 1997
Ministre	Alfonso Gagliano	juin 1997- janvier 2002
Ministre	Don Boudria	janvier 2002-mai 2002
Ministre	Ralph Goodale	mai 2002-septembre 2003
Sous-ministre	Ranald Quail	juin 1993-avril 2001
Sous-ministre	Janice Cochrane	avril 2001-juin 2003
Sous-ministre	David Marshall	juin 2003-aujourd'hui

David Marshall était le sous-ministre en poste à TPSGC au moment de la rédaction de ce rapport. Son témoignage devant la Commission a jeté une lumière précieuse sur les problèmes qu'a connus le ministère durant les années du Programme de commandites, et il a mis en œuvre des mesures destinées à réduire le risque que de tels problèmes réapparaissent. Son témoignage sera précieux pour la Commission quand viendra le moment d'adresser des recommandations au gouvernement dans le cadre de la Phase II de son mandat.

On trouve dans l'énoncé de la preuve déposée au nom de TPSGC le paragraphe suivant :

(Mes italiques)

Le ministre de TPSGC est responsable du Ministère. Par conséquent, *des interactions quotidiennes sont nécessaires entre le ministre, son personnel et des représentants ministériels*, pour différentes raisons : séances d'information sur des présentations au Conseil du Trésor, exposés sur d'importantes initiatives ministérielles, préparation pour la période des questions, discussions sur des enjeux clés en matière de communication, etc. De manière générale, ces interactions s'établissent par l'intermédiaire du bureau du sous-ministre (BSM) ou à la connaissance du personnel du BSM³³.

Le même document contient les paragraphes qui suivent au sujet de la relation entre TPSGC et le Secrétariat du Conseil du Trésor :

10. TPSGC interagit avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) dans de nombreux contextes. Tout d'abord, en raison du nombre de programmes opérationnels qui relèvent de TPSGC, ce dernier doit souvent demander des approbations au Conseil du Trésor. TPSGC collabore avec le SCT à la préparation de présentations au Conseil du Trésor; il doit rédiger ces présentations pour obtenir l'accès à des fonds qui ont déjà été déterminés dans le cadre financier et pour obtenir des autorisations particulières de temps à autre. Par exemple, le Conseil du Trésor doit approuver les contrats dont la valeur

excède les pouvoirs du ministre, les importants travaux de construction ou les projets de technologie de l'information à différentes étapes de leur développement.

- I1. Deuxièmement, TPSGC et le SCT collaborent à la préparation du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses ainsi qu'à la Mise à jour annuelle des niveaux de référence.
- I2. Troisièmement, les activités financières et contractuelles de TPSGC sont régies par les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor³⁴.

3.9

La définition de « programme »

Dans ses représentations orales finales, l'avocat du procureur général du Canada a affirmé qu'aucun Programme de commandites n'existait avant le 1^{er} septembre 2001, date à laquelle Communication Canada a enfin publié des lignes directrices, des critères et une procédure officielle pour régir la gestion des commandites à l'avenir. Gérer des commandites sans critères et avec un degré considérable d'intervention politique était peut-être risqué, voire dangereux, a-t-il déclaré, mais ce n'était pas illégal et il ne s'agissait pas d'un programme³⁵. Cette thèse semble contredire le mandat ayant porté création de cette Commission, où l'on mentionne en termes très précis la création et la gestion du Programme de commandites. Elle contredit également de manière implicite les déclarations de bon nombre de témoins qui ont participé directement en 1996 à ce qu'ils ont eux-mêmes décrit comme étant le Programme de commandites, ainsi que les déclarations des fonctionnaires ayant été appelés à mettre en application les mesures décidées en 1996 par le gouvernement.

La question de savoir si la gestion des commandites avant le 1^{er} septembre 2001 constituait ou non un programme n'est pas sans importance car, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres textes de loi, des responsabilités et obligations sont créées lorsque des fonds sont versés dans le cadre d'un programme. Par exemple, l'article 32 de la LGP impose à toute personne « chargée d'un programme » le devoir de mettre en oeuvre « pour ce qui est des engagements financiers imputables sur ce crédit ou ce poste,

des méthodes de contrôle et de comptabilisation conformes aux instructions du Conseil du Trésor ». On trouve également le mot « programme » aux articles 7, 11, 29.I et 32 de la LGP mais on n'en trouve aucune définition dans cette *Loi* ni dans aucune autre loi fédérale.

Dans son énoncé de la preuve, le Conseil du Trésor définit un programme comme étant un « cadre formel d'organisation et d'exécution d'activités dans le but de réaliser un ensemble précis et défini d'objectifs »³⁶, sans pour autant préciser d'où vient cette définition. Celle-ci reflète probablement l'attitude qui semble prévaloir au sein de la fonction publique puisque deux témoins éminents du Bureau du Conseil privé ont exprimé une opinion similaire³⁷.

La Commission a recueilli le témoignage de Ronald Bilodeau qui est devenu en 1994, après de nombreuses années de service comme haut fonctionnaire, sous-ministre des Affaires intergouvernementales, ministère qui faisait à l'époque partie du Bureau du Conseil privé. En mai 1996, il a été nommé secrétaire associé du Cabinet.

Dans son témoignage, M. Bilodeau a déclaré que, selon lui, ce qui est désigné Programme de commandites dans le mandat de la Commission n'était pas en réalité un programme avant 2001, au sens où ce mot est employé dans le jargon bureaucratique. C'était plutôt une série d'initiatives gouvernementales dont beaucoup avaient des éléments communs. C'est seulement en 2001 que le Programme a été publiquement annoncé avec une structure et des critères officiellement approuvés.

M. Bilodeau admet qu'il règne une certaine incertitude au sein de la fonction publique au sujet de ce qu'est un programme. À son avis, pour qu'un programme existe, il faut qu'une proposition détaillée ait été présentée au Cabinet et qu'elle ait été dûment approuvée en décrivant les objectifs visés et en indiquant clairement qui assume la responsabilité de sa gestion. Voici comment il a exprimé son opinion à ce sujet :

M. Bilodeau : Normalement, l'établissement d'un nouveau programme se fait au niveau du conseil des ministres avec une proposition détaillée, un mémoire au conseil des ministres qui présentera l'objectif du programme, la raison d'être du programme, les mesures, les activités qui seront financées par le programme ou effectuées en vertu du programme, le pour et le contre de ce programme, qui en a la responsabilité, quelle est l'opinion du Conseil du trésor, du ministère des Finances. Alors, c'est une démarche régulière au conseil —

Le Commissaire : Est-ce qu'une partie essentielle c'est d'établir certains critères pour l'admissibilité au programme ?

M. Bilodeau : Pour un nouveau programme, ça serait la —

Le Commissaire : Absolument, et est-ce qu'il n'y aurait pas un certain intérêt donné à la façon d'administrer le programme, quels seraient les moyens et qui sera responsable ?

M. Bilodeau : Oui, vous avez raison, monsieur le commissaire³⁸.

Mme Bourgon a témoigné qu'elle était parvenue à la même conclusion que M. Bilodeau et qu'il n'y avait pas eu à son avis de programme pour la gestion des initiatives de commandites avant 2001; il s'agissait alors seulement de listes de projets faisant partie de l'activité publicitaire du gouvernement. Selon elle, pour être un programme, l'activité publicitaire aurait dû être plus structurée et revêtir une plus grande importance³⁹.

L'article 12 de la *Loi d'interprétation* dispose que tout texte de loi est censé apporter une solution de droit et « s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ». En l'absence de toute définition légale de ce qu'est un programme gouvernemental, les règles d'interprétation des lois exigent que l'on donne à ces mots ou expressions leur sens usuel et ordinaire. On ne doit pas donner une interprétation

technique ou spécialisée d'un mot ordinaire à moins que le contexte ne l'exige clairement.

Le mot programme est défini dans le *Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles*, au sens général, comme « *a definite plan of any intended proceedings* » [le plan clair d'une démarche envisagée – Traduction]. Dans Le Petit Robert, le mot « programme » est défini comme une « suite d'actions que l'on se propose d'accomplir pour arriver à un résultat ». Dans le *Canadian Oxford Dictionary*, le mot « programme » est défini comme « *a course of activities or actions undertaken to achieve a certain result* » [une série d'activités ou d'actions entreprises pour atteindre un certain résultat – Traduction].

Malgré l'opinion contraire exprimée par Mme Bourgon et M. Bilodeau, je suis parvenu à la conclusion que la série de projets et d'initiatives lancés par le gouvernement du Canada en 1996, dans les circonstances décrites dans la suite de ce rapport, constituait un « programme » au sens usuel du terme. Les initiatives de commandites étaient une série de projets ou d'activités planifiées et entreprises pour atteindre l'objectif de rehausser la visibilité du gouvernement fédéral et promouvoir ses programmes et services. À ce titre, elles correspondent précisément aux définitions du mot « programme » dans les dictionnaires. Le fait que le Programme de commandites n'ait pas été formellement structuré ni explicitement approuvé par le Cabinet, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé et qu'il ait manqué de critères d'admissibilité et des mécanismes requis de supervision bureaucratique ne change rien au fait qu'il s'agissait d'un programme, mais a considérablement contribué aux problèmes et abus constatés dans sa mise en oeuvre et décrits dans le rapport de la vérificatrice générale.

Ceci met fin à ma description du fonctionnement général du gouvernement du Canada dans les domaines relevant du champ de compétence de la Commission d'enquête.

Notes du chapitre III

-
- ¹ Ce chapitre s'appuie sur les témoignages de Jocelyne Bourgon, ancienne greffière du conseil privé, et d'Alex Himelfarb, actuel titulaire de ce poste qui est le plus élevé à la fonction publique.
- ² Témoignage de M. Himelfarb, Transcriptions, vol. 12, p. 1889-1894, 1905 (OA), p. 2009-2014, 2027-2028 (F).
- ³ Témoignage de M. Chrétien, Transcriptions, vol. 72, p. 12506 (OF), p. 12502 (A).
- ⁴ Témoignage de M. Himelfarb, Transcriptions, vol. 12, p. 1891-1892 (OA), p. 2012 (F).
- ⁵ Témoignage de M. Pelletier, Transcriptions, vol. 71, p. 12327-12328 (OF), p. 12326 (A).
- ⁶ Les observations écrites du Procureur général du Canada et les témoignages de Mme Bourgon et de M. Himelfarb repose sur deux publications du Bureau du conseil privé qui semblent faire autorité : **La responsabilité constitutionnelle**, d'août 1977 et dont la dernière révision remonte au 1er juin 1993 (Pièce GC-2), et *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État* (Pièce P-35), de décembre 2003. Les principes énoncés sont immuables.
- ⁷ Pièce P-35, p. 15.
- ⁸ Pièce P-474(GG), § 70-71.
- ⁹ Pièce GC-2, VI, p. I-4.
- ¹⁰ Témoignage de M. Himelfarb, Transcriptions, vol. 12, p. 1851 (OA), p. 1965 (F).
- ¹¹ Pièce P-200, p. 14, § 48.
- ¹² Témoignage de M. Gagliano, Transcriptions, vol. 67, p. 11547-11550 (OF), p. 11546-11548 (A).
- ¹³ Témoignage de M. Pelletier, Transcriptions, vol. 71, p. 12313-12314, 12391-12393 (OF), p. 12313-12314, 12383-12384 (A).
- ¹⁴ Pièce P-35, p. 33.
- ¹⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres », partie 3.3.4.2, Repas ; partie 6.I.3, Frais de voyage - Personnel du ministre.
- ¹⁶ Pièce P-36.
- ¹⁷ Pièce P-36, II, « Les responsabilités du sous-ministre ».
- ¹⁸ Pièce P-36, II, « Les responsabilités du sous-ministre ».
- ¹⁹ Pièce P-36, III, « La reddition de compte du sous-ministre »
- ²⁰ Témoignage de M. Bilodeau, Transcriptions, vol. 47, p. 8082-8088 (OF), p. 8082-8088 (A).
- ²¹ Témoignage de M. Massé, Transcriptions, vol. 64, p. 11214-11218 (OF), p. 11211-11215 (A).
- ²² Témoignage de Mme Bourgon, Transcriptions, vol. 48, p. 8335-8336 (OA), p. 8338-8339 (F).
- ²³ L.R.C., chap. F10.
- ²⁴ La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1962 (« Commission Glassco ») avait recommandé de confier à la direction des ministères, de la façon la plus générale qui soit, le pouvoir de décision qui, à l'époque et dans bien des domaines, était contrôlé par le personnel du Conseil du Trésor. Les commissaires avaient conclu que les défauts constatés au gouvernement étaient le produit d'un concept démodé de la fonction publique et non d'un problème de qualité des fonctionnaires.

- ²⁵ Pièce P-10(A), p. 13-18.
- ²⁶ Pièce P-10(A), p. 13-18.
- ²⁷ L.R.C. 1985, chap. F-11.
- ²⁸ Témoignage de M. Judd, Transcriptions, vol. 4, p. 593 (OA), p. 595-596 (F).
- ²⁹ Pièce P-51, p. 1.
- ³⁰ Témoignage de M. Martin, Transcriptions, vol. 73, p. 12690-12693, 12698-12705 (OA), p. 12691-12694, 12700-12708 (F).
- ³¹ *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, L.C. 1996, chap. 16.
- ³² Plus particulièrement le paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. I-23, et le « principe Carltona » que la Cour Suprême du Canada a repris dans ses arrêts *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238, et *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada*, [1997] 1 R.C.S. 12.
- ³³ Pièce P-20(A), p. 2.
- ³⁴ Pièce P-20(A), p. 3.
- ³⁵ Témoignage de M. Lussier, Transcriptions, vol. 136, p. 25709 (OF), p. 25706 (A).
- ³⁶ Pièce P-10, p. 54.
- ³⁷ Témoignage de M. Bilodeau, Transcriptions, vol. 46, p. 7917-7918 (OF), p. 7882-7884 (A);
Témoignage de Mme Bourgon, Transcriptions, vol. 47, p. 8163-8164 (OF), p. 8163-8164 (A).
- ³⁸ Témoignage de M. Bilodeau, Transcriptions, vol. 46, p. 7918 (OF), p. 7883 (A).
- ³⁹ Témoignage de Mme Bourgon, Transcriptions, vol. 47, p. 8163-8164 (OF), p. 8163-8164 (A).