

CHAPITRE XVI

ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ

Comme je l'indique au début de ce rapport, j'ai entendu à la conclusion des audiences des représentations orales de différentes parties. Cinq jours durant, 21 participants, intervenants et parties intéressées qui m'avaient tous présenté des représentations écrites se sont exprimés devant moi. Quinze autres m'ont fait parvenir un mémoire qui n'a pas été suivi d'une présentation orale.

Comme j'ai traité ailleurs dans le rapport de la plupart des arguments avancés dans ces représentations, je n'y reviens pas ici. Certaines des personnes qui m'ont fait part de leurs observations ne sont pas mentionnées dans le rapport ou ne font l'objet d'aucune critique de ma part. Je n'ai rien dit de négatif à leur sujet parce que j'ai conclu que leur participation aux événements décrits n'était pas répréhensible ou avait été si minime qu'il n'y a pas lieu d'en parler.

Ce rapport n'est pas un jugement et mes conclusions n'établissent en aucun cas la responsabilité légale — civile ou criminelle — des personnes et des

organisations que je critique dans ces pages ou qui se sont rendues coupables d'inconduite à mes yeux. Il ne faut pas lire isolément les paragraphes qui suivent mais plutôt dans le contexte des constatations d'ensemble que je tire au fil du Rapport. Le fait que seules certaines personnes ou organisations soient nommées dans le présent chapitre n'absout en rien les autres des reproches formulés à leur égard dans les chapitres précédents.

Quand la Commission a reçu son mandat, il y a plus de 18 mois, bien des gens ont pensé que l'Enquête serait une perte de temps et un gaspillage d'argent parce qu'on connaissait déjà pour l'essentiel les faits entourant ce qui était décrit comme le « scandale des commandites » puisqu'ils avaient été largement exposés dans les chapitres 3 et 4 du Rapport du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces gens estimaient que le scandale était attribuable à une poignée de fonctionnaires de TPSGC qui avaient commis des actes malhonnêtes et illégaux sous la direction de M. Guité, perçu comme ayant dirigé des contrats lucratifs vers certaines agences de publicité et de communication « proches des Libéraux ». Si tel était le cas, à quoi bon chercher des responsabilités ailleurs? C'est le point de vue qui a été exprimé dans bon nombre des représentations qui m'ont été adressées. Personne, peu importe son niveau au gouvernement ou à la fonction publique, n'est disposé à accepter le blâme pour ses actions ou omissions dans la mise en œuvre, la gestion, l'exploitation et le contrôle du Programme de commandites, ni pour les irrégularités dans le programme de publicité du gouvernement, irrégularités qu'avait dénoncées la vérificatrice générale et que j'ai constatées dans les témoignages recueillis par la Commission.

Les résultats de l'Enquête montrent à quel point se trompaient ceux qui pensaient que celle-ci serait une perte de temps et d'argent. S'il n'y a jamais eu aucun doute que l'essentiel du problème résidait dans la mauvaise administration du Programme de commandites par M. Guité, par Pierre Tremblay et par quelques autres fonctionnaires travaillant sous leurs ordres, il est devenu évident que ce ne sont pas les trois seuls responsables du « scandale des commandites » et qu'ils n'en ont pas été les principaux bénéficiaires. Ils ne devraient pas être les seuls à être tenus responsables des erreurs commises dans l'administration du Programme. D'autres facteurs, et d'autres actions

et décisions prises par d'autres personnes, leur ont non seulement permis d'agir comme ils l'ont fait mais ont rendu probable, voire prévisible, la mauvaise administration du Programme et le détournement des deniers publics. Il n'est pas utile de répéter ici ce que j'ai déjà dit dans les chapitres précédents sur la personnalité et les actions de M. Guité, pas plus qu'il ne vaut la peine de rappeler toutes les fautes administratives et l'impéritie du personnel du Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique et de la Direction générale des services de coordination des communications. Ce chapitre de conclusion est plutôt destiné à mettre en exergue, à résumer et à placer en perspective ce que j'estime être les constatations les plus importantes de l'Enquête afin de désigner les autres personnes qui ont aussi leur part de responsabilité dans le « scandale des commandites ».

À partir de la preuve que j'ai recueillie, j'ai recensé trois grands facteurs ayant contribué aux problèmes décrits dans le Rapport de la vérificatrice générale :

- la décision sans précédent de diriger le Programme de commandites à partir du CPM, c'est-à-dire en court-circuitant tous les systèmes et mécanismes de contrôle ministériels que le sous-ministre de TPSGC aurait normalement dû appliquer;
- le fait que le sous-ministre de TPSGC n'a pas exercé une surveillance ni appliqué des sauvegardes administratives pour éviter le détournement des deniers publics;
- l'absence délibérée de transparence dans la façon dont le programme a été lancé, financé et administré.

16.1

La responsabilité de MM. Chrétien et Pelletier

La preuve établit que, pour mettre en vigueur la résolution du Cabinet des 1^{er} et 2^e février 1996 qui entérinait les recommandations du Rapport Massé, le Premier ministre Chrétien a délégué à Jean Pelletier la responsabilité de mettre sur pied un nouveau Programme de commandites. M. Pelletier a lancé ce Programme et l'a personnellement dirigé. Pour ce faire, il a rencontré

M. Guité à qui il a donné des instructions sans que le sous-ministre de TPSGC ni aucun autre haut fonctionnaire n'ait son mot à dire. Le Programme a été lancé dans la précipitation, sans faire l'objet de la moindre annonce publique et sans qu'on ait clairement défini ses objectifs, ses lignes directrices ou ses critères administratifs.

M. Pelletier, vieux routier de l'administration publique, devait pourtant savoir qu'un tel programme de dépenses discrétionnaires risquait d'ouvrir la porte à des erreurs et abus en tous genres s'il n'était pas assorti de règles, de lignes directrices, de contrôles, de garde-fous et de moyens de surveillance bien adaptés. Il ne pouvait certainement pas supposer que les règles exécutoires énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et dans les politiques du Conseil du Trésor constitueraient des protections suffisantes contre les risques de malhonnêteté, d'erreur et d'incompétence, ni que l'on pouvait faire confiance à M. Guité et à son personnel pour gérer avec une compétence et une intégrité exemplaires ce programme sans précédent. Les occasions de détournement des deniers publics et d'enrichissement personnel offertes par un programme non structuré de subventions et de contributions comme le Programme de commandites sont énormes et, pour des individus sans scrupule, les occasions d'en tirer des avantages personnels ou d'accorder des faveurs sont des tentations auxquelles il est quasiment impossible de résister. Les règles et lignes directrices énoncées dans les politiques du Conseil du Trésor et le rôle de surveillance qui incombe aux sous-ministres et à leur personnel constituent d'ordinaire un cadre de procédure approprié pour des fonctionnaires honnêtes et compétents. Mais ces politiques et ces contrôles sont aussi destinés à faire obstacle à la malhonnêteté et à l'incompétence. En décidant de donner des instructions à M. Guité lui-même, M. Pelletier a court-circuité les méthodes normales d'administration des programmes gouvernementaux par la fonction publique et il a à toutes fins utiles éliminé la surveillance que M. Quail et ses collaborateurs auraient normalement pu exercer.

Les avocats de M. Pelletier, de M. Chrétien et de M. Gagliano soutiennent tous qu'il était entièrement légitime que MM. Pelletier et Gagliano rencontrent M. Guité pour lui faire part « d'avis politiques » puisque le Programme de commandites était de nature politique. Ils soutiennent que des politiciens

avertis du Québec étaient les mieux placés pour savoir où et combien d'argent dépenser pour réaliser les objectifs du Programme avec la plus grande efficacité. Ce genre d'argument part du principe que des fonctionnaires, même équipés de lignes directrices et de critères appropriés, n'auraient pas été capables de faire les mêmes évaluations, ce que personne n'a démontré. L'argument est dangereusement fallacieux pour une autre raison. L'accepter revient à ouvrir grand la porte à l'ingérence politique dans tous les programmes gouvernementaux chaque fois qu'il est question d'affecter des fonds ou de consentir des avantages de façon discrétionnaire, par exemple sur une base régionale. Tous les programmes de cette nature peuvent être qualifiés de « politiques » puisqu'ils dépendent de la connaissance spécialisée et de l'intervention des élus qui les ont conçus, et qu'ils ont le potentiel de conférer un avantage électoral au parti au pouvoir. Dans notre régime de gouvernement, il vaut mieux laisser à la fonction publique le soin d'administrer les programmes, ce qui comprend le choix de leurs bénéficiaires. C'est seulement ainsi que le gouvernement peut éviter l'apparence ou la réalité de l'octroi arbitraire d'argent public aux amis et militants actuels ou potentiels du parti au pouvoir, à des fins purement politiciennes.

L'idée que MM. Pelletier et Gagliano pouvaient fournir des « avis politiques » sans influencer fortement la prise de décision est un non-sens qui fait fi d'une réalité évidente : aux yeux d'un subalterne, l'avis du chef de cabinet du Premier ministre ou d'un ministre est un ordre.

Dans son témoignage, M. Pelletier a dit à quel point il avait été impressionné par le discours de M. Chrétien à ses sous-ministres, au lendemain de l'élection de 1993, qui avait souligné qu'il fallait maintenir une saine distance entre le politique et l'administratif. Pourtant, en rencontrant M. Guité en l'absence de M. Quail ou de l'un de ses représentants, M. Pelletier a directement enfreint ce principe. Il s'agissait d'un empiètement du politique sur la conduite des affaires administratives et c'était un dangereux précédent que l'on ne saurait entériner.

L'avocat de M. Pelletier soutient qu'il n'existait aucune norme de rendement pour la gestion d'un programme comme le Programme de commandites et qu'il n'existe donc aucun fondement sur lequel conclure que son client est

fautif. Il y avait cependant dans ce Programme, dès le départ, deux grandes failles qui n'auraient pas dû échapper à un politicien ou à un haut fonctionnaire chevronné. Premièrement, confier la gestion du Programme à des agences de communication du secteur privé au nom du gouvernement revenait à inviter les personnes peu scrupuleuses au sein de ces agences à récolter des profits injustifiés ou exagérés. Deuxièmement, lancer ce genre de programme sans qu'il soit encadré d'un ensemble de règles, de lignes directrices et de critères, et sans en garantir la surveillance efficace par la fonction publique, revenait à ouvrir la porte aux erreurs, à la négligence et aux abus. Ces deux failles du Programme ont été immédiatement décelées par M. Goodale quand il a été soudainement nommé ministre de TPSGC en 2002. Dans les 24 heures suivant sa nomination, après les séances d'information de son sous-ministre et de ses fonctionnaires, il s'est rendu compte que le Programme était fort mal administré et il a décidé de le bloquer sur-le-champ. Quand il l'a réactivé, quelques mois plus tard, il a cessé de recourir aux agences de communication, ayant jugé la méthode inappropriée, et a préféré une administration contrôlée par des fonctionnaires dotés d'outils et de ressources appropriés, notamment d'un nouvel ensemble de lignes directrices. Les abus qui avaient caractérisé le Programme au moment de son lancement et durant la période où M. Gagliano en avait été le ministre responsable ont immédiatement cessé.

Il aurait fallu appliquer ces mesures élémentaires dès le début. La norme de rendement qu'applique la Commission n'est autre que celle du bon sens dont a fait preuve M. Goodale quand il appliqué les correctifs qui s'imposaient.

Rien ne prouve ni même indique que M. Pelletier ait participé, d'une façon quelconque, au système de pots-de-vin instauré par M. Corriveau, ni qu'il ait été au courant de son existence, mais il n'empêche qu'il eût été plus prudent pour lui de faire enquête au sujet des suspicions générales dont il dit avoir lui-même fait part au Premier ministre quand, selon son témoignage, il eu le « pressentiment » que tout n'était pas très net du côté de chez M. Corriveau. Toutefois, l'absence de preuve de leur implication directe dans les malversations de M. Corriveau donne à MM. Pelletier et Chrétien le droit d'être exonérés de tout blâme pour l'inconduite de M. Corriveau.

En revanche, il y a lieu de leur reprocher leurs omissions. Comme M. Chrétien avait décidé de diriger le programme depuis le CPM et de demander à son personnel exonéré de s'en occuper, il est redevable de la manière déficiente avec laquelle le Programme et les initiatives de commandites ont été mis en œuvre. M. Pelletier, qui relevait de la responsabilité de M. Chrétien, n'a pas pris les précautions les plus élémentaires contre les risques de mauvaise gestion. De très nombreux témoignages et documents prouvent que le lancement de ce nouveau programme prévoyant des dépenses discrétionnaires de millions de dollars par le service de M. Guité sans aucune supervision ni directive a fait l'objet d'un manque effarant de préparation. MM. Chrétien et Pelletier auraient dû faire en 1996 ce que fit M. Goodale en 2002.

Ils auraient également dû suivre précisément le conseil de M^{me} Bourgon au Premier ministre, c'est-à-dire remettre à plus tard la décision de lancer les initiatives de commandites, après la mise en place d'un système d'évaluation. Il eût été plus prudent pour M. Chrétien de se ranger à sa suggestion de transférer la responsabilité de l'administration du programme au BCP ou à un ministre plutôt que de la conserver au CPM. Il a choisi de ne pas suivre ce conseil et, comme il est directement responsable des erreurs de M. Pelletier, il lui revient une partie du blâme pour la mauvaise gestion qui a suivi.

Les bonnes intentions n'excusent pas un dérapage d'une telle ampleur. Le Premier ministre et son chef de cabinet se sont arrogés la direction d'un programme quasiment secret de dépenses discrétionnaires pour des bénéficiaires triés sur le volet, en disant qu'ils croyaient de bonne foi que ces subventions renforceraient l'unité canadienne. Il n'appartient pas à la Commission de juger s'ils avaient en cela tort ou raison. Par contre, chacun a témoigné qu'il pensait que le Programme serait correctement géré par M. Guité et son organisation. Aucun des deux n'a vérifié ce postulat, même s'ils venaient de mettre sur pied un programme qui n'était pas assorti des mesures normales de protection contre la mauvaise gestion. Leur postulat était naïf, imprudent et totalement injustifié.

16.2

La responsabilité de M. Gagliano

M. Gagliano est devenu ministre de TPSGC en juin 1997. Il a choisi de perpétuer la méthode irrégulière de gestion du Programme de commandites qu'avait adoptée M. Pelletier. Avec lui, il a rencontré M. Guité pour lui donner des instructions en personne, écartant ainsi M. Quail de la direction et de la supervision des activités d'un fonctionnaire de son propre ministère. Quand il a commencé à se mêler de la direction du Programme, M. Gagliano, comme M. Pelletier, n'a pas fait suffisamment attention à la nécessité d'adopter des lignes directrices et des critères et n'a pas surveillé ce que faisaient M. Guité et son successeur, Pierre Tremblay, alors qu'ils contournaient systématiquement le sous-ministre qui aurait normalement dû exercer cette surveillance. Contrairement à ce qu'il a déclaré dans son témoignage, à savoir que sa participation se limitait à fournir des avis politiques et à formuler des recommandations au sujet des événements et des projets à commanditer, M. Gagliano a pris directement part aux décisions concernant le financement d'événements et de projets, à des fins partisans n'ayant pas grand-chose à voir avec l'unité nationale.

Enfin, tout comme M. Chrétien doit accepter une part de responsabilité pour les actes des membres de son personnel exonéré — tel M. Pelletier — M. Gagliano doit accepter la responsabilité des actes et décisions de son propre personnel exonéré, notamment Pierre Tremblay, quand il était son chef de cabinet, et Jean-Marc Bard.

16.3

La responsabilité d'autres ministres

La preuve ne donne aucune raison d'attribuer un blâme ou une responsabilité quelconque pour la mauvaise administration du Programme de commandites à un autre membre du Cabinet Chrétien puisque, comme tous les députés, les autres ministres n'étaient pas informés des initiatives autorisées par M. Pelletier ni du fait qu'elles étaient financées à même la Réserve pour l'unité. Il y a lieu d'exonérer M. Martin, au même titre que tout autre ministre du caucus québécois, de tout blâme pour imprudence ou négligence, étant

donné que son rôle à la tête du ministère des Finances ne comprenait pas la supervision des dépenses du CPM ou de TPSGC. Les ministres ne sont pas responsables de ce qu'ils ne savent pas des actions et décisions du CPM ou de leurs collègues, ni de l'administration des ministères autres que les leurs. Ce n'est pas parce que des événements commandités se sont déroulés dans la circonscription d'un député ou qu'ils ont été appuyés ou promus par son association de circonscription que l'on doit supposer que le député en question était au courant du Programme de commandites dans son ensemble.

MM. Chrétien, Pelletier et Gagliano, apparemment convaincus que leurs adversaires politiques au Québec exploiteraient l'information sur le Programme de commandites au détriment de la cause fédéraliste, ont décidé de le tenir secret, même pour les membres du Cabinet, du moins dans toute la mesure du possible et aussi longtemps que possible. Cette stratégie a fini par se retourner contre eux parce que la population a tendance à supposer le pire dès qu'elle constate un manque de transparence dans les dépenses publiques. Quand on voit que le Parlement n'a pas été tenu au courant de l'administration de la Réserve spéciale pour l'unité, créée par le Premier ministre, et qu'il n'a pas été appelé à approuver les prélèvements qu'on y faisait, on est en droit de se poser des questions sur la légitimité de ce genre de réserve budgétaire dans une démocratie parlementaire. La preuve démontre que le Conseil du Trésor donnait presque systématiquement son blanc-seing à l'utilisation de la Réserve pour l'unité parce que les présentations qui lui étaient adressées étaient expressément endossées par le Premier ministre. Quand les dépenses au titre du Programme de commandites sont finalement apparues dans la liste des crédits de TPSGC présentée au Parlement pour 1999-2000, personne n'a posé de question. Même à ce moment-là, peu de députés connaissaient l'existence du Programme qui n'avait encore fait l'objet d'aucune annonce publique.

C'est grâce à la ténacité d'un journaliste qui s'est prévalu des dispositions de la législation sur l'accès à l'information que la population et les parlementaires ont fini par découvrir l'existence de ce Programme. Voilà qui montre bien l'importance d'un régime efficace d'accès à l'information, puisqu'il permet de mieux informer la population et de rendre l'Opposition parlementaire plus vigilante.

Dans les observations qu'elles m'ont adressées, certaines parties soutiennent que c'est Diane Marleau, ministre de TPSGC à l'époque où le Programme de commandites a été lancé, en 1996, qui devrait en assumer la responsabilité ministérielle, en vertu de la doctrine de la responsabilité ministérielle, parce qu'elle était à la tête du ministère où travaillait M. Guité et qu'elle avait forcément été mise au courant des fonds mis à la disposition de ce fonctionnaire puisqu'elle avait apposé en 1996 et en 1997 sa signature au bas des présentations au Conseil du Trésor, à côté de celle de M. Chrétien. Je ne partage pas cette interprétation de la doctrine. Mme Marleau n'a rien eu à voir avec la conception et la mise en œuvre du Programme, et elle n'a rien fait de plus que de signer obligeamment les présentations en question. À ce moment-là, elle avait déjà décidé de ne pas rencontrer M. Guité en tête-à-tête parce qu'elle tenait à respecter la hiérarchie. Elle entretenait au sujet de M. Guité des réserves qui remontaient à l'époque où il s'était occupé d'un concours de sélection d'agences quand elle était ministre de la Santé. Elle estimait à juste titre qu'il devait rendre compte à ses supérieurs du Ministère de l'exécution de ses fonctions et que, comme il faisait partie intégrante de la chaîne de commandement, on ne devait pas lui permettre d'agir indépendamment. Après avoir entendu dire que M. Guité rencontrait directement M. Pelletier, elle s'en était inquiétée auprès de M. Quail qui avait réagi bizarrement en la prévenant de ne pas faire d'allégations non étayées, alors qu'il savait parfaitement que de telles rencontres avaient lieu. Cet échange étouffa sur-le-champ toute velléité qu'aurait pu avoir Mme Marleau de s'enquérir davantage des actions de M. Guité.

Pour que la responsabilité ministérielle ait un sens, il faut que le ministre soit au courant de ce dont on veut le tenir responsable. Si l'information lui est délibérément cachée, c'est la personne qui la retient qui doit être tenue responsable et non pas le ministre qu'on a laissé dans l'ignorance. Compte tenu du secret qui a entouré la mise en œuvre du Programme de commandites, Mme Marleau ne pouvait être au courant de ce qui se passait, et M. Quail, qui aurait dû se montrer plus avisé, ne l'a pas aidée à se renseigner sur les activités de M. Guité. Dans ces circonstances, il serait injuste d'attribuer à Mme Marleau la moindre responsabilité pour les fautes de M. Guité.

16.4

La responsabilité du sous-ministre de TPSGC

M. Quail savait que M. Guité avait des rencontres au CPM puis, plus tard, avec M. Gagliano; il savait que, lors de ces rencontres, des décisions étaient prises au sujet de l'administration d'un programme relevant normalement de sa responsabilité de sous-ministre. Il dit avoir décidé de tolérer une situation dont il reconnaît le caractère anormal et sans précédent parce qu'il croyait que les décisions prises étaient essentiellement d'ordre politique et qu'il valait mieux laisser aux politiciens le soin de les prendre. Je vois là une abdication de son devoir de contrôler, diriger et superviser les actions de ses fonctionnaires.

Certes, on ne pouvait pas s'attendre à ce que M. Quail suive à la trace toutes les activités de tous les employés de son énorme ministère, mais certains facteurs font qu'il aurait dû s'intéresser de près à M. Guité et à son service.

Tout d'abord, il était imprudent pour lui de ne pas connaître les détails des discussions de M. Guité avec M. Pelletier et M. Gagliano. Il y a une bonne raison pour que l'on exige ordinairement qu'un représentant du sous-ministre soit présent quand un fonctionnaire du ministère rencontre un ministre ou un membre de son personnel exonéré : le sous-ministre est censé être au courant de tout ce qui se passe dans son ministère et, si M. Quail n'a pas pris les dispositions nécessaires pour se tenir au courant, il doit assumer les conséquences des irrégularités que l'on a constatées par la suite.

Deuxièmement, comme M. Guité avait la réputation d'être un fonctionnaire axé sur les résultats qui ne s'embarrassait pas des procédures administratives, M. Quail aurait dû envisager la possibilité qu'il n'administrerait pas forcément le Programme de commandites dans le respect des règles et politiques du Conseil du Trésor. M. Quail connaissait ou aurait dû connaître la réputation de M. Guité et il aurait dû se douter des risques qu'un fonctionnaire ayant ce genre d'attitude et de mentalité pouvait poser dans la gestion d'un programme piloté par des politiciens. Or, ce n'est que sur le tard et très mal qu'il a cherché à s'assurer qu'il y avait des lignes directrices et des critères pour encadrer le Programme de commandites. Cela était d'autant plus

important qu'il s'agissait d'un programme de dépenses discrétionnaires destiné à répondre à des objectifs politiques.

Troisièmement, l'appel de M. Bilodeau, qui voulait obtenir des informations au sujet de M. Stobbe et avait laissé entendre qu'il fallait dissuader ce dernier de chercher à se tenir au courant des activités de M. Guité, aurait dû amener M. Quail à se douter que, si quelqu'un au CPM ne voulait pas que M. Stobbe s'intéresse à ce que faisait M. Guité, c'est qu'il y avait anguille sous roche.

Quatrièmement, le rapport de vérification de Ernst & Young faisait clairement état de cas graves de transgression des politiques du Conseil du Trésor. La réaction a été lente à venir et elle n'a entraîné strictement aucun changement, si ce n'est que l'on a confié encore plus de responsabilités à M. Guité en le nommant directeur exécutif de la DGSCC nouvellement constituée.

Tous ces éléments étaient autant de signes montrant que M. Guité n'administrait pas le Programme de commandites selon les normes en vigueur. Pris isolément, ils n'avaient peut-être rien pour inquiéter M. Quail mais, pris globalement, ils auraient dû lui mettre la puce à l'oreille. Le devoir de M. Quail était de s'enquérir de la situation, personnellement ou par l'intermédiaire de son sous-ministre adjoint, afin de mieux savoir ce qui se passait, et d'obliger M. Guité à rendre compte des carences de sa gestion. Il aurait dû agir pour corriger les éventuels problèmes et, au besoin, remplacer M. Guité s'il avait continué à faire fi des règles. Or, M. Quail n'a rien fait de tout cela.

Il convient toutefois, en toute justice envers M. Quail, d'évoquer quelques circonstances atténuantes. En 1996 et 1997, il était très occupé, et même préoccupé, par les énormes problèmes associés à l'Examen des programmes et n'avait que peu de temps pour le reste. En outre, il est clair qu'il hésitait à se mêler du Programme de commandites qui, tout le monde le savait à la fonction publique, était une priorité du Premier ministre.

La concentration du pouvoir entre les mains du Premier ministre est un phénomène relativement récent dans l'histoire des gouvernements au Canada,

phénomène que des universitaires et des observateurs ont constaté avec une certaine inquiétude. Le « scandale des commandites » illustre parfaitement bien les dangers qui en découlent. Comme on a pu le constater, dès que des politiciens ou des fonctionnaires, soucieux des conséquences que toute opposition de leur part pourrait avoir sur leur carrière, ont l'impression qu'un programme ou un projet est appuyé par le CPM, ils hésitent à s'y opposer, même s'il a été mal conçu ou qu'il est mal administré. Cela va à l'encontre de la notion même d'une fonction publique professionnelle et apolitique, capable de donner des conseils objectifs à ses maîtres politiques.

M. Guité a pleinement tiré profit de l'impression générale, solidement fondée sur le fait que la signature de M. Chrétien apparaissait sur de nombreuses présentations au Conseil du Trésor, que le Programme de commandites était une grande priorité du Premier ministre. À tort ou à raison, ceux qui traitaient avec M. Guité voyaient en lui un fonctionnaire à part, n'ayant pas à suivre la voie hiérarchique habituelle et échappant aux contraintes normales qui auraient pu l'empêcher d'agir à sa guise. L'aisance avec laquelle il pouvait accéder aux bureaux de MM. Pelletier et Gagliano lui a conféré une stature et une autorité bien supérieures à celles de son rang, au point que tout le monde à TPSGC, dont M. Quail, hésitait à poser des questions ou à faire enquête sur ses activités, et encore plus à s'y opposer. Le sort d'Allan Cutler, qui avait osé exiger le respect des règles d'octroi des marchés publics, fut pour les subalternes de M. Guité une leçon abjecte sur leur obligation de filer doux.

Il n'en demeure pas moins qu'il incombait à M. Quail de contrôler ce que faisait le personnel de son Ministère. Il avait plus que d'excellentes raisons de s'intéresser à ce faisaient M. Guité et son service mais il n'a rien fait pour s'assurer que les deniers publics n'étaient pas gaspillés. Il était court-circuité, il le savait, et il ne s'en est pas plaint. L'une des qualités exigées des hauts fonctionnaires est le courage. Si M. Quail redoutait la réaction éventuelle du CPM ou du cabinet du Ministre une fois qu'il aurait osé se plaindre de leurs rapports directs avec M. Guité, il pouvait toujours avoir recours au greffier du Conseil privé.

16.5

La responsabilité du Parti libéral du Canada (Québec)

J'ai décrit ailleurs dans ce rapport la méthode adoptée pour combler les besoins financiers de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada, c'est-à-dire le système de pots-de-vin mis en place par Jacques Corriveau, qui consistait à puiser dans les bénéfices que le Programme de commandites rapportait à des personnes comme Jean Brault, et probablement à d'autres. À cause du caractère vénal de ce procédé malhonnête, la participation de M. Corriveau est particulièrement condamnable.

Ceux qui ont accepté de M. Corriveau et de M. Brault, au nom du PLCQ, des contributions en liquide et d'autres avantages malhonnêtes se sont déshonorés et ont déshonoré le parti politique qu'ils étaient censés servir. C'est pour cette raison que l'on doit blâmer Michel Béliveau, Marc-Yvan Côté, Benoît Corbeil et Joseph Morselli, même s'ils n'ont pas personnellement tiré profit des sommes qui sont passées entre leurs mains. Ils ont agi au mépris des lois régissant les dons aux partis politiques et ont contribué à entretenir la perception, beaucoup trop répandue, que bon nombre des militants politiques qui participent à l'exercice démocratique sont malhonnêtes et suspects.

L'institution qu'est le PLCQ est forcément responsable des fautes de ses dirigeants et représentants. Deux directeurs généraux successifs ont directement trempé dans des opérations illégales de financement électoral, et de nombreux travailleurs du Parti ont accepté d'être payés en liquide pour leurs services alors qu'ils auraient dû savoir que cela était contraire aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*.

D'après la preuve présentée au nom du PLCQ, il est désormais moins probable que de telles irrégularités se produisent, suite aux réformes qui ont été apportées à la gestion et au fonctionnement du Parti. Il semble qu'un seul élu fédéral ait trempé dans ces irrégularités. Au moment où M. Corriveau a décidé de ne plus travailler activement pour l'aile québécoise, M. Gagliano était responsable de la structure administrative du PLCQ. En 2001, il a dû trouver quelqu'un pour remplacer M. Corbeil qui était sur le point de

démissionner de son poste de directeur général. Pendant son mandat, M. Corbeil avait bénéficié de l'aide financière que M. Corriveau avait apportée au Parti, et les deux hommes avaient eu régulièrement recours à M. Brault pour obtenir des contributions financières ou d'autres formes d'assistance, comme des emplois pour les travailleurs du Parti.

M. Gagliano a accepté la nomination de M. Dezainde au poste de directeur général du PLCQ, même si ce n'était pas son premier choix, mais il lui a alors spécifiquement retiré la responsabilité des finances du Parti en décidant de la confier à M. Morselli. Il est remarquable que M. Morselli ait immédiatement annoncé à M. Brault qu'il allait remplacer M. Corriveau. Une telle déclaration ne prête qu'à une seule interprétation : M. Brault était invité à faire tout de suite ses contributions financières et à remettre les pots-de-vin du PLCQ à M. Morselli et non plus à M. Corriveau.

De son côté, M. Gagliano précisait à M. Dezainde qu'il pourrait se tourner vers son chef de cabinet, Jean-Marc Bard, en cas de besoins financiers, sous-entendant ainsi que ce dernier serait en mesure lui trouver de l'argent par des moyens que M. Gagliano ne pouvait pas lui-même employer.

S'il n'existe aucune preuve directe que M. Gagliano était au courant des méthodes malhonnêtes employées par M. Corriveau pour aider financièrement le PLCQ, je déduis de ces faits et circonstances qu'il devait avoir une idée des activités de M. Corriveau puisqu'il avait retiré la responsabilité de la collecte de fonds au directeur général afin de la confier à M. Morselli. Il devait savoir que M. Dezainde n'était pas le genre de personne à tolérer ce qu'avait fait M. Corriveau de mèche avec M. Corbeil. Malgré les protestations de M. Gagliano, qui soutient le contraire, l'ex-ministre doit accepter une part du blâme pour avoir toléré les méthodes malhonnêtes employées pour financer les activités du PLCQ pendant des années, alors qu'il était lieutenant québécois du Parti libéral du Canada.

16.6

La responsabilité des agences de communication

La Commission a entendu maints témoignages d'irrégularités commises par les cinq agences de communication et de publicité mentionnées dans ce rapport, dont TPSGC avait retenu les services pour administrer les contrats de commandites au nom du gouvernement du Canada. Comme je l'ai indiqué plus en détail dans les chapitres précédents, ces agences ont systématiquement surfacturé le gouvernement, ne se sont pas acquittées de leurs obligations contractuelles, ont facturé du travail qu'elles n'ont pas exécuté, étaient en conflit d'intérêts, ont confié des travaux à des sous-traitants sans justification ni appel d'offres, et ont appliqué des pratiques contractuelles pour le moins douteuses. Et cette liste n'est pas exhaustive.

L'administration négligente du Programme de commandites par TPSGC était pour ces cinq agences et leurs propriétaires une quasi-invitation à puiser dans la caisse, et ils ne s'en sont pas privés. Ils ont exploité le Programme de commandites en appliquant des pratiques commerciales plus que douteuses et contraires à l'éthique qui ont causé un tort considérable non seulement au Trésor public mais aussi à la réputation du secteur des communications et de la publicité.

Toutes les agences mentionnées dans ce rapport ont d'une façon ou d'une autre contribué au financement du Parti libéral du Canada, bien qu'à des degrés différents. Peu importe que leurs contributions aient été licites ou illicites, il est difficile de ne pas conclure qu'il y avait un lien au moins implicite entre ces contributions et l'idée qu'elles seraient suivies de contrats de commandites. Si la sélection des agences avait été ouverte, transparente et concurrentielle, comme le prévoyait la procédure établie, le public n'aurait certainement pas été aussi convaincu de l'existence de ce lien. À de très rares exceptions près, les contributions légales et illégales faites au PLCQ n'ont obéi qu'à l'objectif purement cynique de promouvoir les intérêts commerciaux des donateurs et n'avaient rien à voir avec un quelconque idéal politique.

16.7

Conclusion

De nombreux facteurs ont contribué à ce qu'on a appelé le « scandale des commandites » : ingérence politique déplacée dans les questions administratives, fonctionnaires tolérant cette ingérence, concentration excessive des pouvoirs au cabinet du Premier ministre, imprudence, incompétence et cupidité de certains, et mépris total des politiques du Conseil du Trésor. La confiance de la population dans son régime de gouvernement a été trahie et les Canadiens et Canadiennes ont été outrés non seulement par le gaspillage des deniers publics et la mauvaise gestion, mais aussi parce que personne n'a été tenu responsable ou puni pour ses fautes.

Nos concitoyens ont le droit d'être totalement informés quand des deniers publics sont consacrés à des programmes ayant des objectifs politiques. De tels programmes peuvent être parfaitement légitimes s'ils sont bien définis, sont bien administrés et assurent l'optimisation des ressources. En revanche, dès que les détails ne sont pas rendus publics et que la gestion est entachée de sectarisme politique, leur légitimité s'en trouve diminuée. Le climat de secret qui a entouré la mise en œuvre du Programme de commandites a contribué à son échec.

Le gouvernement a eu beaucoup de mal à concevoir et à mettre en œuvre un système d'attribution de ses contrats de publicité qui soit juste, ouvert, concurrentiel et à l'abri de toute ingérence politique. Si l'on parvenait à surmonter ce genre d'obstacles, il serait possible de gérer la publicité gouvernementale en toute légitimité.

Ce rapport marque la conclusion de la première partie de mon double mandat et, à l'heure où il est envoyé sous presse, j'entame la deuxième phase de mon Enquête. Dans mon second rapport, après avoir consulté mon comité consultatif d'experts et avoir tenu compte des opinions exprimées par nos concitoyens, je proposerai des solutions à certains des problèmes mentionnés dans les pages qui précèdent. Dans les recommandations que je suis invité à formuler, j'ai l'intention de proposer des mesures susceptibles

d'aider le gouvernement du Canada à améliorer ses systèmes d'administration et de reddition de comptes afin qu'il soit possible à l'avenir de mieux gérer les programmes de publicité et de commandites, de les mettre à l'abri de toute influence politique déplacée et de les inscrire dans une structure administrative dont le premier souci sera la recherche de l'intérêt public.