
INTRODUCTION

Donald Savoie

À l'automne 2004, le juge Gomery m'a invité à me joindre à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires en tant que directeur de la recherche pour la phase II du travail de la Commission, qui allait très vite être connue sous le nom de phase des recommandations. C'est tout un défi qu'il a lancé à l'équipe de recherche en demandant : « Savez-vous ce qui fait un bon juge? » Je ne connaissais pas la réponse, ce qu'a certainement dû trahir mon air perplexe, et il a très vite répondu : « Deux bons avocats devant le juge, chacun représentant de façon très compétente l'une ou l'autre partie dans l'affaire ». J'avais tout de suite compris : le juge Gomery était prêt à se pencher sur toute question, tant et aussi longtemps que le programme de recherche était en mesure de monter un dossier solide de part et d'autre. À aucun moment le juge Gomery a-t-il exprimé le moindre préjugé, idée préconçue ou suggestion à l'équipe de recherche de se pencher sur une question donnée ou de l'examiner

d'un point de vue particulier. C'est dans ce même esprit qu'il a participé à toutes les réunions du Comité consultatif ainsi qu'aux discussions en table ronde qui ont été tenues dans cinq régions du pays entre août et octobre 2005.

J'ai fait un examen attentif du mandat de la Commission. Celui-ci demandait au juge Gomery de formuler des recommandations « à partir des faits constatés » à la phase I, « dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir ». Il énumérait un certain nombre de questions précises à examiner et demandait « l'établissement d'un rapport sur la responsabilité des ministres et des fonctionnaires ».

J'ai suivi les comparutions de témoins devant le juge Gomery, tant à Ottawa qu'à Montréal. J'ai également produit un rapport visant à cerner les aspects clés que la Commission pourrait vouloir examiner. J'ai rencontré régulièrement le juge Gomery pour passer en revue les différentes questions ainsi que le programme de recherche de la Commission au fur et à mesure de sa planification. Il a très tôt demandé que je tienne compte de ce que faisait le gouvernement pour réformer ses activités de gestion et que je passe en revue les différents documents que déposait le président du Conseil du Trésor, afin que la Commission ne se consacre pas à réinventer la roue. Le juge Gomery a, par exemple, souligné que le Conseil du Trésor avait produit un document solide sur la gouvernance des sociétés d'État. Il a expliqué qu'au lieu de commencer à partir de zéro, nous devrions plutôt offrir une critique du document et comparer les conclusions de ses auteurs avec l'expérience vécue en la matière dans d'autres pays.

Le programme de recherche de la Commission est le fruit des efforts de nombreux participants. Je tiens à souligner tout particulièrement le travail de M. Ned Franks, professeur émérite à l'Université Queen's et l'un des meilleurs étudiants du Parlement canadien. Il a contribué

à chaque facette du programme de recherche, depuis l'identification des questions à étudier jusqu'à la recommandation de chercheurs et de spécialistes.

Le Comité consultatif de la Commission a lui aussi fourni des conseils et un appui importants au programme de recherche. La Commission a eu le bonheur d'attirer pour siéger au Comité une liste impressionnante de Canadiens, sous la présidence de Raymond Garneau, homme d'affaires chevronné du Québec, ancien ministre des Finances au Québec et ancien député fédéral à Ottawa. Ont également siégé au Comité M. Roch Bolduc, ancien sénateur et ancien haut fonctionnaire au gouvernement du Québec; M^{me} Carolle Simard, du Département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université du Québec à Montréal; M. Bevis Dewar, ancien sous-ministre de la Défense et directeur du Centre canadien de gestion, récemment devenu l'École de la fonction publique du Canada; l'honorable John Fraser, ancien ministre du Cabinet fédéral et ancien président de la Chambre des communes; M^{me} Constance Glube, ancien juge en chef de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse; M. Ted Hodgetts, professeur émérite à l'Université Queen's et autrefois membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et directeur de la rédaction de la Commission d'enquête royale sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco); et M^{me} Sheila-Marie Cook, ancien fonctionnaire au gouvernement fédéral et aujourd'hui directrice exécutive et secrétaire de la Commission. J'ai quant à moi joué le rôle de secrétaire du Comité consultatif.

Je ne saurais trop insister sur l'importance du travail fait par le Comité consultatif s'agissant d'élaborer et d'encadrer le programme de recherche de la Commission. J'ai grandement bénéficié des sages conseils que m'ont donnés, individuellement et collectivement, les membres, ainsi que de leurs connaissances et de leurs mises en garde éclairées. Ils ont été généreux avec leur temps et leur patience. Ils ont

lu les différentes études de recherche et livré des conseils quant à la meilleure utilisation à faire de leurs conclusions en vue du rapport de la phase II.

À son niveau le plus général, le programme de recherche de la Commission s'est intéressé aux relations entretenues par le Parlement avec le gouvernement du Canada et les fonctionnaires, et inversement, à la meilleure façon de promouvoir la transparence au gouvernement, et aux rôles des principaux acteurs politiques et administratifs au sein du gouvernement. Les études rédigées pour la Commission avancent des perspectives différentes et parfois contradictoires. Cette diversité était délibérée. Les études proposent par ailleurs diverses pistes de solution. Nous avons eu le privilège d'intéresser des spécialistes renommés dans leur domaine à produire ces travaux de recherche pour la Commission. Nous avons également fait appel à des praticiens pour des rapports traitant du personnel exonéré, de la vérification interne et de questions en matière de publicité et de commandites.

Ces études abordent toutes les questions que le juge Gomery a été chargé d'examiner. Elles traitent en effet des rôles respectifs du Parlement, des ministres et des hauts fonctionnaires; des processus de nomination des sous-ministres et d'évaluation de leur rendement; de l'accès à l'information; et de législation en matière de divulgation d'actes fautifs et de lobbying.

Les études

Dans « **Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique** », Lorne Sossin explique que les conventions et les dispositions constitutionnelles qui influencent ou définissent la forme et la portée des limites respectives assignées à la sphère administrative et à la sphère politique se sont accumulées au fil du temps. Elles donnent aujourd'hui lieu à des

obligations, des contraintes et des responsabilités décisionnelles qui s'appliquent tant aux fonctionnaires qu'aux dirigeants politiques.

M. Sossin estime que les conventions et les principes, la plupart tacites, qui ont graduellement imprégné la common law, les lignes directrices et les codes dans le modèle de Westminster ont conféré un caractère constitutionnel à la fonction publique, considérée comme « organe du gouvernement ». Bien que les fonctionnaires possèdent un statut constitutionnel, la législation ne le reflète pas et il n'est pas généralement admis qu'il représente une preuve tangible de l'obligation de reddition de comptes de la fonction publique. La délimitation entre administration et politique constitue une valeur et, comme le dit M. Sossin, elle représente « les conditions préalables nécessaires au succès du gouvernement et un des fondements de la démocratie de Westminster ». Une autre convention constitutionnelle exige une administration publique non partisane, ce qui signifie que les fonctionnaires doivent exécuter les décisions stratégiques des politiciens; que le mérite préside aux nominations et aux promotions; que les fonctionnaires ne peuvent s'engager en politique partisane; qu'ils ne doivent pas exprimer publiquement des opinions personnelles sur les politiques gouvernementales ou l'administration; qu'ils doivent assurer la confidentialité de leurs conseils; et qu'ils doivent faire preuve de loyauté envers le gouvernement en place.

M. Sossin passe en revue plusieurs décisions judiciaires qui ont façonné la relation entre les fonctionnaires et les dirigeants politiques et portent principalement sur les conventions constitutionnelles de neutralité, de primauté du droit et de loyauté. Il explique comment on peut maintenir l'indépendance de l'administration par l'intervention judiciaire, mais surtout par la volonté politique d'instaurer des mesures telles que des lignes directrices, la formation et la clarification des procédures de manière à modifier la culture actuelle qui estompe ou dénature la démarcation entre la sphère administrative et la sphère politique.

Selon l'auteur, un des éléments de la convention constitutionnelle est ce qu'il appelle « l'obligation des fonctionnaires de remettre en question les instructions motivées par des intérêts partisans et, au besoin, de refuser d'y donner suite ». Mais il signale aussi que le code d'éthique du Conseil du Trésor ne comprend aucune obligation explicite de signaler ou d'entraver les irrégularités, les comportements illégaux ou les manquements à l'éthique. Dans ce cas comme dans d'autres, la convention constitutionnelle n'est soutenue par aucune modalité d'application ni aucun mandat législatif explicites.

M. Sossin propose de réorienter l'ethos et la culture de la fonction publique en prenant les mesures suivantes : mettre sur pied un programme de formation et d'éducation à l'intention des fonctionnaires, comprenant des directives officielles en matière d'interaction entre la sphère administrative et la sphère politique; charger le Bureau du Conseil privé d'expliquer au ministre et au personnel politique les normes et les directives qui régissent leurs relations avec les fonctionnaires; confier à la Commission de la fonction publique la responsabilité des normes et des exigences de conformité applicables aux relations entre les dirigeants politiques et la fonction publique.

M. Sossin propose de renforcer les divers codes en prenant exemple sur le code de la fonction publique de la Grande-Bretagne, lequel comprend des recommandations déclaratives, précises et instructives au lieu des suggestions offertes par le Bureau du Conseil privé du Canada, qui indique simplement aux fonctionnaires qu'ils « peuvent » éventuellement intervenir en cas d'agissements répréhensibles ou de conduite inappropriée. Il recommande d'inscrire le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* du Canada dans la loi. Ce code, dans sa version renforcée, doit traduire la ferme volonté du Parlement et donner force de loi à la convention constitutionnelle voulant que la fonction publique soit non partisane.

M. Sossin recommande également l'adoption du modèle d'agent comptable. Selon le Conseil du Trésor, les sous-ministres ont « l'obligation de s'expliquer au Parlement en ce sens qu'ils ont le devoir d'informer et d'expliquer », mais les ministres sont seuls responsables devant le Parlement. Il signale qu'il n'existe aucun empêchement constitutionnel à ce que les sous-ministres rendent des comptes directement au Parlement par l'intermédiaire des comités. Il ajoute que lorsque les sous-ministres sont convoqués par les comités parlementaires pour rendre compte de la conduite de fonctionnaires (et de la leur), ils s'adressent au Parlement en sa qualité de chef de la fonction publique, c'est-à-dire « d'organe de gouvernement » distinct dont la voix est indépendante de celle des ministres. Dans ces circonstances, les sous-ministres sont déjà comptables envers le Parlement pour les affaires qui ne relèvent pas de la responsabilité du ministre. M. Sossin propose de reconnaître ce devoir constitutionnel propre des sous-ministres, en sus de leur obligation redditionnelle.

Dans son étude « **Encourager la rectitude, décourager l'inconduite : pour une charte de la fonction publique et une loi sur la divulgation** », **Ken Kernaghan** recommande que le gouvernement fédéral adopte une charte des valeurs de la fonction publique et une législation sur la divulgation qui deviendraient partie intégrante de son régime de responsabilisation.

La Charte prendrait la forme d'un texte officiel décrivant la position constitutionnelle de la fonction publique, notamment sa relation avec la sphère politique de l'État. Elle remplacerait le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Une loi sur la divulgation des actes fautifs protégerait les fonctionnaires révélant des formes d'inconduite dans l'administration telles que des actes illégaux et une gestion gravement fautive. M. Kernaghan examine les notions de charte et de divulgation par comparaison à ce qui existe en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

Il explique que l'Australie ne possède pas de charte, mais l'Énoncé des valeurs de la FPA et le Code de conduite intégrés à sa *Public Service Act* sont conçus de manière à promouvoir une fonction publique axée sur les valeurs. L'objectif est de transformer la culture de la fonction publique de manière à privilégier les valeurs plutôt que les règles et les résultats plutôt que les mécanismes. La *Public Service Commission* australienne se félicite de progrès réguliers sur le plan de l'intégration des valeurs dans les structures, processus et systèmes de la fonction publique australienne.

La Nouvelle-Zélande possède un Code de conduite de la fonction publique qui met l'accent sur des valeurs fondamentales telles que l'intégrité, l'honnêteté, la neutralité politique, le professionnalisme, le respect de la loi et des institutions démocratiques. Ce code est complété par un *Statement of Government Expectations of the State Sector and Commitment by the Government to the State Sector*, qui fournit une description concise des valeurs. Ce document, émis par les ministres, prescrit les obligations réciproques des ministres et des fonctionnaires. Ainsi, la Nouvelle-Zélande se rapproche davantage que l'Australie de la formulation de la position constitutionnelle de la fonction publique qu'exigerait une charte de la fonction publique au Canada.

M. Kernaghan montre que, comparé à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, dans son Code du service civil, met l'accent davantage sur les valeurs démocratiques, lesquelles sont exprimées en termes plus élégants, et se préoccupe encore davantage que la Nouvelle-Zélande du rôle constitutionnel de la fonction publique au niveau de ses relations avec les ministres et le Parlement. Le format d'ensemble, la formulation et le contenu du code britannique représentent le meilleur modèle dont pourrait s'inspirer une charte des valeurs de la fonction publique canadienne.

Dans les trois pays, le principal document traitant des valeurs contient ou accompagne la protection des fonctionnaires divulgateurs.

Cependant, le régime de divulgation de chaque pays présente des singularités notables.

Le Code de conduite contenu dans la *Public Service Act* australienne est suivi d'une partie traitant de la « protection des dénonciateurs ». La loi n'établit pas des catégories d'actes fautifs, ces derniers étant simplement définis comme toute infraction au code. À quelques exceptions près, on « attend » des fonctionnaires qu'ils fassent les divulgations à l'intérieur de leur ministère plutôt qu'auprès d'une autorité externe ou on les y « encourage ». La gestion des divulgations, les enquêtes et les sanctions relèvent des chefs des organismes. On reproche au régime australien de ne pas couvrir tous les employés du secteur public, de n'offrir qu'une protection limitée contre les représailles, et de ne pas accorder de pouvoirs d'enquête et d'intervention suffisants à la Commission de la fonction publique.

La *Protected Disclosures Act* néo-zélandaise couvre les employés tant du secteur privé que du secteur public et établit plusieurs catégories d'actes fautifs graves. Alors que les employés sont tenus de faire leur divulgation à l'intérieur de leur organisme, ils peuvent néanmoins, dans des circonstances exceptionnelles, les adresser à une « autorité appropriée » en dehors de leur ministère. Parmi les critiques formulées contre la loi figure son application irrégulière, la multiplication des autorités externes auxquelles les allégations peuvent être faites et la protection insuffisante de l'identité des divulgateurs.

Les dispositions concernant la divulgation du Code du service civil britannique font partie intégrante du régime de divulgation dans ce pays. L'autre mécanisme majeur est la *Public Interest Disclosure Act*, qui couvre non seulement tous les employés du secteur public mais aussi ceux du secteur privé. Le Code du service civil britannique s'étend longuement sur la divulgation des actes répréhensibles. Il fait la distinction entre plusieurs catégories d'actes fautifs et établit un système complexe de

procédures qui permettent aux employés de formuler leurs allégations à l'intérieur ou en dehors de leur ministère. Comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni protège contre les représailles les fonctionnaires dénonçant des actes fautifs. Les garanties de confidentialité sont les meilleures en Nouvelle-Zélande et les plus faibles au Royaume-Uni.

M. Kernaghan formule un certain nombre de recommandations sur la base de son analyse comparative et de son examen du régime actuel d'affirmation des valeurs de la fonction publique et de divulgation dans l'administration fédérale canadienne. Il esquisse un régime de divulgation qu'il juge plus crédible et efficace que ceux de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Le régime qu'il propose :

- assurerait la protection des divulgateurs sous forme d'une loi plutôt que d'une politique comme c'est le cas à l'heure actuelle;
- couvrirait pratiquement tous les employés du secteur public;
- serait doté d'un bureau de l'intégrité de la fonction publique faisant office d'organe d'enquête indépendant responsable envers le Parlement;
- encouragerait les fonctionnaires à épuiser les recours internes mais les autoriserait à porter leurs allégations directement au Bureau de l'intégrité de la fonction publique;
- protégerait l'identité des personnes dénonçant des actes fautifs dans toute la mesure compatible avec les principes de la justice naturelle; et
- prévoirait des sanctions en cas d'abus flagrant et intentionnel des mécanismes de divulgation.

Il recommande également l'adoption d'une charte des valeurs de la fonction publique, qui inscrirait les valeurs fondamentales du service public dans le contexte plus général des principes de la démocratie parlementaire canadienne. Il préconise que :

- la charte soit la pièce maîtresse du régime des valeurs et de l'éthique de l'administration fédérale;
- la charte comporte une déclaration des valeurs fondamentales du service public similaire au Code de valeurs et d'éthique actuel;
- la charte accorde une place imminente aux valeurs démocratiques telles que la reddition de comptes et la neutralité;
- la charte fasse référence à d'autres documents clés traitant des valeurs et de l'éthique ainsi que des relations entre politiciens et fonctionnaires; et
- la charte soit adoptée sous forme de résolution parlementaire afin d'en asseoir la légitimité.

M. Kernaghan conclut que la législation sur la divulgation favorisera la responsabilité formelle en prescrivant des règles de bonne conduite, et que la charte favorisera la responsabilité personnelle et psychologique sous forme d'un engagement internalisé à agir comme il faut. À long terme, cette approche devrait promouvoir une culture de la fonction publique qui « encourage la rectitude et décourage l'inconduite ».

Dans « **Deux défis dans l'administration de la Loi sur l'accès à l'information** », Alasdair Roberts observe que la législation en matière de divulgation, telle que la *Loi sur l'accès à l'information* canadienne, a été promue comme un instrument efficace de responsabilisation des institutions publiques. Mais cette loi n'est pas sans comporter des problèmes et des difficultés. Il fait état, par exemple, des retards occasionnés par les procédures spéciales applicables aux demandes « sensibles ». Il écrit que, au Canada, les responsables des communications au Bureau du Conseil privé ont exigé de prendre connaissance au préalable des réponses aux demandes d'information relatives au scandale des subventions et contributions de 2000. Les retards qui en résultent montrent que les institutions fédérales contrecarrent

fréquemment un principe fondamental de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'application de cette loi présente deux écueils : la confrontation et l'érosion de portée.

M. Roberts indique que la majorité des demandes d'accès émanent des entreprises. Les journalistes qui font appel à la *Loi sur l'accès à l'information* sont peu nombreux et moins nombreux encore ceux qui écrivent sur des sujets précis. Néanmoins, un nombre important de demandes d'accès provient des partis d'opposition et des médias, particulièrement concernant des affaires sensibles. Lorsqu'une demande est jugée « sensible », selon une échelle d'évaluation interne qui détermine le degré de « sensibilité » et l'ampleur des risques politiques afférents, elle est acheminée directement au cabinet du ministre concerné ou au Cabinet du Premier ministre, ou bien encore transmise à des comités de spécialistes en communication. Tout est fait sur la base de la gestion du risque et de la gestion de crise, ce qui allonge invariablement les délais de réponse aux requérants. Ainsi, toutes les demandes ne sont pas traitées sur un pied d'égalité, contrairement à ce qu'exige la Loi.

M. Roberts signale également qu'un certain nombre de fonctionnaires hésitent à consigner l'information, considérant que « moins il y a de choses dans les archives, mieux c'est ». Parmi les facteurs susceptibles de limiter la transcription de l'information figurent les compressions budgétaires, des mécanismes décisionnels dans l'administration fédérale moins attentifs aux formalités et les technologies nouvelles (telles que les dispositifs pour courriel sans fil).

Plusieurs autres raisons, selon M. Roberts, expliquent la résistance que beaucoup de responsables de l'administration opposent aux demandes d'accès à l'information, dont la nature de la politique parlementaire, la tendance du parti au pouvoir à employer des stratégies défensives et la complexité de l'environnement administratif. Il se produit aussi une érosion de la capacité à gouverner efficacement, qui résulte de plus

grandes contraintes financières, de la prolifération des groupements d'intérêt, de la mondialisation et du rôle d'un plus grand nombre d'acteurs externes tels que vérificateurs des comptes, commissaires et médiateurs. Le recul de l'autorité gouvernementale, le nouveau paysage audiovisuel, les nouvelles technologies et les questions constitutionnelles contribuent également à la déstabilisation d'un environnement déjà complexe. *La Loi sur l'accès à l'information* ajoute une strate de plus à cette complexité.

M. Roberts maintient que la culture de transparence s'avère « fuyante ». Il ne décèle pas de « transformations profondes de la culture administrative dans les pays du Commonwealth », ce qui ne signifie pas, nous avertit-il, que la législation en matière de divulgation constitue un outil défaillant d'obtention de l'information. Tout au contraire, fait-il valoir, puisque l'on sait que les ministères ont été contraints à divulguer des renseignements sensibles. Il recommande de concevoir des « règles d'engagement transparentes, perçues comme équitables et adéquatement appliquées ». Il propose donc des mesures en vue de renforcer les moyens d'action des coordonnateurs de l'accès à l'information, ces derniers étant les gardiens du bon fonctionnement du processus.

M. Roberts explore l'application de la législation sur l'accès à l'information aux entités travaillant pour ou avec le gouvernement. Il prône une révision de la liste selon les critères suivants : lorsque l'entité est complètement ou partiellement financée par des crédits parlementaires ou représente un volet de l'administration d'une institution parlementaire; lorsqu'elle représente une entité-mère (société-mère) appartenant en tout ou en partie au gouvernement du Canada; lorsque son nom figure dans les Annexes I, I.1, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*; lorsqu'une entité-mère est dirigée ou gérée par une ou plusieurs personnes désignées comme étant sous tutelle fédérale; lorsqu'elle offre des produits et (ou) des services au

gouvernement du Canada ou à l'une de ses institutions; lorsqu'elle offre des produits et (ou) des services dans un domaine de compétence fédérale où des services essentiels sont assurés à la population (santé, sécurité, économie et protection de l'environnement).

M. Roberts offre des suggestions spécifiques, consistant entre autres à renforcer le rôle et les responsabilités du commissaire; à limiter la pratique d'un traitement spécial à la demande du requérant; à limiter la circulation de l'information de manière à réduire les délais de réponse; à octroyer plus de pouvoirs et d'autonomie aux coordonnateurs; à adopter la notion de « devoir d'assistance » au niveau des demandes et des réponses; à examiner la légitimité du processus de nomination du commissaire (il recommande un comité de nomination indépendant); enfin, à inscrire les nouvelles organisations dans les annexes de la loi au moment de leur création et à les assujettir automatiquement à la loi.

Il conclut que la *Loi sur l'accès à l'information* doit être remaniée. Il presse le gouvernement de s'attaquer directement au problème de l'antagonisme et d'adapter la Loi aux nouvelles réalités de la gouvernance. Il importe en particulier de reconnaître que le secteur public a évolué et comprend aujourd'hui une diversité d'acteurs gouvernementaux, quasi gouvernementaux et même privés. La législation doit tenir compte de ce changement et d'autres évolutions.

« La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité », de Paul Pross, traite de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* entrée en vigueur le 30 septembre 1989. Des modifications successives apportées en 1995, 1996, 2003 et 2004 ont donné lieu à une évolution progressive traduisant l'expérience acquise au fur et à mesure de l'application de ces dispositions et la nécessité de favoriser l'atteinte des objectifs énoncés en y incorporant des mesures vraiment efficaces au niveau législatif. Mais certaines améliorations s'imposent

encore. M. Pross rappelle que la loi initiale définissait comme lobbyiste quiconque s’engage, moyennant paiement, à représenter une tierce partie en ménageant un entretien avec les titulaires d’une charge publique ou en communiquant avec eux directement concernant la formulation ou la modification de propositions législatives et réglementaires, l’élaboration de politiques, l’octroi de subventions ou de contributions et l’adjudication de contrats (art. 5). La Loi reconnaissait le lobbying comme une activité légitime, créait un registre et exigeait que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés qui sont employés par les entreprises et les organismes à but non lucratif communiquent aux autorités le nom de leurs clients ou employeurs et l’objet de l’engagement. Des sanctions étaient prévues pour défaut d’enregistrement.

M. Pross explique que les objectifs du Registre étaient modestes, les pouvoirs du directeur limités et les ressources de la Direction de l’enregistrement des lobbyistes permettaient uniquement d’informer les Canadiens de l’identité de lobbyistes travaillant sur des dossiers choisis. Cela traduisait la conviction du gouvernement Mulroney que le lobbying devait être surveillé, mais non réglementé, et que la divulgation publique des renseignements pertinents, et non les poursuites judiciaires, constituait le meilleur moyen de préserver l’intégrité du processus d’élaboration des politiques.

La version actuelle de la Loi établit le régime suivant :

- Trois catégories de personnes — les lobbyistes-conseils, les lobbyistes salariés (personnes morales) et les lobbyistes salariés (organisations) — doivent enregistrer tout engagement qui, moyennement paiement, les amène à communiquer avec le titulaire d’une charge publique au sujet de l’élaboration ou du rejet de propositions législatives, de règlements, de politiques et programmes gouvernementaux, ou de l’octroi de subventions et de contrats. Les lobbyistes bénévoles ne sont pas tenus de s’enregistrer.

- Certaines communications spécifiques sont exemptées : les communications officielles des employés d'autres gouvernements; les communications avec des titulaires d'une charge publique concernant l'application régulière des règlements; et la présentation d'observations par quiconque devant une commission d'enquête, un comité parlementaire ou lors d'autres audiences publiques.
- L'enregistrement doit se faire dans un délai déterminé et doit spécifier non seulement le nom du lobbyiste et du cabinet concerné mais aussi a) le nom des clients (ou des employeurs); b) l'objet des communications prévues avec des titulaires d'une charge publique; c) tout poste officiel occupé antérieurement par le lobbyiste dans l'administration publique du Canada; d) le nom des organismes ayant fait l'objet d'activités de lobbyisme; enfin, e) les techniques de communications qui seront employées.
- Du fait que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes salariés pour le compte d'une association ou d'une personne morale travaillent dans un contexte quelque peu différent, ils déclarent leurs engagements différemment, même s'ils doivent tous fournir à peu près les mêmes renseignements.
- La Loi contient un code de déontologie auquel les lobbyistes doivent se conformer.
- Les responsabilités du directeur de l'enregistrement des lobbyistes comprennent la surveillance du respect du code et de l'administration du Registre, y compris la vérification des enregistrements et, le cas échéant, des informations fournies par les lobbyistes. Le directeur dépose un rapport annuel devant le Parlement et doit lui remettre également le rapport final de toute enquête menée aux termes de la Loi.

Depuis sa création, « l'enregistrement, mais non la réglementation » constitue la principale caractéristique du régime établi par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Des gouvernements successifs se sont efforcés de créer un système qui ne décourage pas les citoyens de

présenter des demandes au gouvernement, ni n'instaure un processus réglementaire alourdi par un excès de renseignements et des exigences déclaratoires impossibles à faire respecter. Cette approche, fait observer Pross, a produit quelques résultats positifs. Mais, jusqu'à tout dernièrement, elle a également fait que les responsables de l'administration de la Loi ne peuvent atteindre l'objectif déclaré de celle-ci, soit « d'accorder au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions de l'État ».

Les faiblesses de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* concernent cinq aspects : le contrôle d'application de la Loi, la clarté des instructions données aux lobbyistes et titulaires de charge publique, la définition d'un régime de divulgation approprié, les enquêtes sur les violations et la garantie d'indépendance du directeur.

M. Pross juge que la création d'un programme de sensibilisation à multiples volets serait la meilleure façon de s'attaquer à ces problèmes, notamment des cours de formation à l'intention des fonctionnaires, des renseignements de meilleure qualité et plus accessibles et la participation de groupes représentant les milieux des affaires et des médias aux efforts visant à communiquer plus d'information au public au sujet de l'enregistrement. Cependant, il conviendrait de renforcer cette formation et cette information accrue du public par des politiques qui obligent les fonctionnaires à faire preuve d'une plus grande vigilance et à signaler, le cas échéant, la qualité de lobbyistes des personnes qui communiquent avec eux. Il fait cependant remarquer qu'en l'absence d'un accroissement sensible de l'effectif de la Direction, la non-conformité — qu'elle soit délibérée ou involontaire — continuera d'être un problème. Il faut plus de personnel pour vérifier les renseignements, surveiller le respect des règles et enquêter sur les infractions, d'une part, et mettre en œuvre le programme de sensibilisation, d'autre part.

En outre, Pross formule plusieurs propositions en vue d'améliorer la divulgation. En réponse à ceux qui estiment qu'il faut interdire aux

personnes ayant des activités politiques de faire du lobbying, il préconise une approche plus efficace consistant à exiger la divulgation de tout poste occupé au sein d'un parti politique et de modifier les règles relatives au financement électoral de manière à assimiler les heures de bénévolat pour un parti politique à une contribution financière. D'autres propositions concernent l'emploi antérieur des bénévoles et la participation des lobbyistes aux conférences et réunions.

M. Pross se penche enfin sur l'indépendance du directeur. Il recommande, pour deux raisons, que le directeur et son service soient placés sous la supervision directe du Parlement car, à l'heure actuelle, le directeur peut faire l'objet de pressions exercées par les ministres et d'autres hauts fonctionnaires et la Direction est vulnérable à des décisions budgétaires, organisationnelles et de dotation qui peuvent — de façon plus ou moins subtile — limiter gravement son efficacité.

« Faute d'un clou : le rôle de la vérification interne dans le scandale des commandites », de Liane Benoit et Ned Franks, décrit et analyse la fonction de vérification interne de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) par rapport à l'évolution du Programme de commandites entre 1995 et 2000, passe en revue une série de facteurs pouvant expliquer la défaillance de la vérification interne au cours de cette période, et évalue les réformes apportées à la reddition de comptes et à la gestion financière en octobre 2005 par le gouvernement du Canada.

M^{me} Benoit et M. Franks relatent que fin 1994, le personnel de TPSGC responsable des achats de publicité et des commandites (qui négociait les contrats avec les agences) a été transféré dans un nouveau service ayant à sa tête Charles « Chuck » Guité, déjà responsable de la sélection des agences publicitaires et du suivi de la publicité gouvernementale. Cette fusion a fait disparaître les mécanismes de contrôle qui s'appliquaient auparavant aux commandites et aux marchés publicitaires.

La Direction de la vérification et de l'examen de TPSGC a recommandé la mise en place d'un cadre de contrôle administratif du nouveau service, appelé Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP). Son rapport faisait ressortir que l'indépendance organisationnelle et la politisation apparente du SPROP présentaient un risque inhérent élevé et recommandait d'entreprendre rapidement un audit de conformité. Par deux fois (en 1995-1996 et 1996-1997), la recommandation a été écartée. Dans l'intervalle, à la mi-1996, les allégations d'irrégularités contractuelles formulées par Allan Cutler dans une plainte à son syndicat ont été examinées par la Direction de la vérification et de l'examen, qui a recommandé une enquête plus poussée. Il en a résulté deux conséquences : une vérification interne de conformité de petite envergure, menée par Ernst & Young, et des représailles infligées à M. Cutler qui ont démontré l'impunité de M. Guité.

Des versions préliminaires du rapport de vérification d'Ernst & Young de 1996 soulignaient la portée limitée de l'audit, identifiaient des domaines de risque important et abordaient de front les irrégularités contractuelles. À l'insistance de la Direction de la vérification et de l'examen, ces passages furent supprimés. Le rapport final contenait également des affirmations trompeuses à l'effet que nul indice de gains ou d'avantages personnels n'avait été détecté et que le SPROP manquait de savoir-faire au niveau de la fonction d'achat. C'est sur la foi de ces informations fallacieuses que le Comité de vérification de TPSGC a accepté le rapport final et chargé M. Guité de dresser un plan d'action; elles peuvent également expliquer l'inaction du Conseil du Trésor lorsque des résumés de ces documents lui ont été communiqués.

La vérification interne suivante fut effectuée en 2000, dans le sillage du scandale DRHC. Elle a mis à jour des irrégularités très similaires à celles trouvées en 1996, mais là encore, TPSGC en a minimisé la gravité au moyen d'une formulation neutre de son rapport; en outre, toutes les mentions du rapport de 1996 et de ses recommandations

restées lettre morte furent supprimées du texte. Le fait pour TPSGC d'avoir caché les similitudes avec les résultats de l'audit de 1996 et de n'avoir donné aucune suite à ces derniers équivalait à une dissimulation délibérée, une « abdication totale de l'intégrité » de la vérification interne du ministère. Néanmoins, en 2000, le Programme de commandites commençait déjà à attirer suffisamment d'attention en dehors du ministère pour que la tentative de dissimulation échoue, et divers autres audits furent menés au cours de la période 2000-2003.

Dans la deuxième partie de leur étude, M^{me} Benoit et M. Franks font un tour d'horizon des facteurs culturels, institutionnels et structurels qui ont pu amener les vérificateurs de TPSGC à négliger de scruter des activités présentant de si grands risques pour le ministère. Parmi les possibilités citées figurent l'incompétence et (ou) le piètre jugement de la part des hauts responsables de la vérification à TPSGC, la « politisation structurelle », qui faisait que les fonctionnaires épousaient les efforts de M. Guité de préserver l'unité nationale à tout prix, et l'ingérence politique. Il se peut également que les vérificateurs aient tout simplement accordé plus de foi à la version des événements de M. Guité qu'à celle de M. Cutler. Ils signalent que, de façon générale, l'interaction entre les vérificateurs et les gestionnaires du ministère reflète parfois un « choc des cultures » et peut résulter en des rivalités personnelles et organisationnelles.

M^{me} Benoit et M. Franks font observer que les vérifications internes ne sont plus véritablement internes, puisqu'elles peuvent être rendues publiques sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Le profane peu au fait des différences de nature entre vérification interne et externe pense que tous les audits ont pour sujet la probité financière. Après l'entrée en vigueur de la LAI en 1983, les gestionnaires ont commencé à se préoccuper davantage de la formulation et des conclusions des rapports de vérification interne, dans la perspective d'une éventuelle publication de ces documents. Des négociations serrées se

déroulent souvent entre gestionnaires et vérificateurs ou entre vérificateurs et cabinets privés, avec pour résultat une tendance à la neutralisation des rapports. Il peut être plus difficile de contrôler la formulation des rapports d'audit lorsqu'ils sont le fait de cabinets privés engagés à contrat. Bien que ces consultants soient habituellement sensibles aux souhaits de leurs clients et même si beaucoup vont réviser leurs rapports en conséquence pour ménager leurs entrées, cela devient éthiquement périlleux lorsque les deux parties n'ont pas à cœur l'intérêt supérieur de l'organisation. Les auteurs font valoir que la tendance des ministères à épurer les rapports pour la consommation du public réduit l'utilité de la vérification interne comme outil de gestion fiable. Cela peut également égarer sérieusement les sous-ministres et comités de vérification qui se fient à l'intégrité de ces renseignements pour prendre des décisions administratives.

M^{me} Benoit et M. Franks résument les réformes introduites par le gouvernement le 21 octobre 2005 en vue d'améliorer la reddition de comptes et la gestion financière. Ils relèvent que ces changements tendent à aligner le régime de vérification sur les pratiques du secteur privé. Ils arguent que, contrairement au vérificateur général et aux conclusions du premier rapport du juge Gomery, les réformes attribuent l'affaire des commandites à une défaillance interne du contrôle administratif plutôt qu'à des pressions politiques externes. Cependant, même en admettant que la faute était imputable à des fonctionnaires ministériels trop facilement intimidés, le renforcement du pouvoir des ministres et des organismes centraux ne fera probablement qu'aggraver les choses. Ils signalent également que le président du Conseil du Trésor préconise que dorénavant les ministres, et non les sous-ministres, soient les premiers gestionnaires des ministères. Cela inverse les prémisses qui sous-tendent la machinerie gouvernementale actuelle et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ils ajoutent que cette approche de la vérification semble conçue pour doter la fonction de

vérification interne d'une forme hybride, visant à fournir des assurances associées à celles des vérifications externes, et que le nouveau poste de dirigeant de la vérification créé dans les ministères introduit une double relation hiérarchique dans la structure ministérielle qui obscurcit encore davantage la reddition de comptes.

M^{me} Benoit et M. Franks soulignent l'importance des comités de vérification ministériels restructurés et le grand nombre d'experts de l'extérieur du ministère qui seront mis en jeu par le nouveau régime. Cette innovation soulève plusieurs problèmes dont a) le risque de clientélisme et (ou) de politisation au niveau de la nomination et du fonctionnement de ces comités; b) la perturbation des relations entre ministres et sous-ministres résultant des réunions annuelles à huis clos entre les comités et les ministres, réunions dont les sous-ministres sont exclus et c) les conflits, soupçons et ressentiments que peut faire naître un régime où les sous-ministres (en tant que membres des comités de vérification) fournissent des assurances à des ministres autres que le leur. Par ailleurs, il peut y avoir confusion des responsabilités lorsqu'un comité donne à un ministre de fausses assurances (peut-être sur la foi de rapports de vérification trompeurs), auquel cas le ministre et le sous-ministre pourront tous deux blâmer l'organe externe pour le fait qu'ils n'ont pas su détecter les erreurs dans leur service.

Mme Benoit et M. Franks argüent que le rétablissement du Bureau du contrôleur général signifie davantage de vérifications et une plus grande intervention des organismes centraux. Il est certes nécessaire d'améliorer la vérification interne, mais cette mesure ouvre la porte à un régime de vérification oppressant qui pèserait sur le moral et l'amour-propre des fonctionnaires. Ils formulent un certain nombre d'observations finales :

- Les réformes négligent un facteur de taille de la défaillance de la vérification interne de TPSGC — l'impact de la LAI sur l'intégrité des audits internes; M^{me} Benoit et M. Franks considèrent que les

exigences de la transparence pourraient être satisfaites en ne publiant que les résumés des rapports de vérification interne.

- Les réformes ne remédient pas à la classification des vérificateurs ministériels et semblent de ce fait négliger les problèmes sérieux que sont la qualité et le professionnalisme.
- L'affaire des commandites a démontré la nécessité d'une fonction publique suffisamment assurée d'elle-même pour résister à l'ingérence politique. Au lieu de cela, les réformes renforcent les pouvoirs des organismes centraux aux dépens des ministères et exagèrent le rôle des ministres au détriment des sous-ministres.

Dans « **Publicité et commandites du gouvernement fédéral : nouvelles directions de gestion et de surveillance** », **Ian Sadinsky et Thomas Gussman** décrivent l'alliance contre nature entre agences publicitaires et partis politiques qui a toujours existé depuis la Confédération en 1867. La devise de cette alliance est simple : « Travaillez pour notre parti gratuitement ou à honoraires sensiblement réduits pendant la campagne électorale et vous serez récompensé avec des contrats si nous sommes élus ». Cette complicité, observent les auteurs, est contraire aux valeurs traditionnelles qui imprègnent l'administration publique canadienne.

En outre, la population canadienne est aujourd'hui bien informée et hautement instruite, comparé à il y a une quarantaine d'années. Un effort concerté a également été déployé ces dernières années afin de renforcer les normes de transparence et de reddition de comptes de l'administration au moyen de diverses mesures. La réforme du financement électoral en est une, qui permet aux partis politiques de couvrir plus facilement le coût des campagnes électorales. Certes, le scandale des commandites a également fait réaliser à de nombreux Canadiens la nécessité de renforcer les mécanismes administratifs et la gestion financière du service public.

MM. Sadinsky et Gussman esquissent un certain nombre d'objectifs qui devraient présider à la gestion des activités de communication du gouvernement, publicité et commandites comprises. Ces objectifs englobent l'efficacité du programme, l'optimisation des ressources, la transparence, l'équité, une surveillance appropriée, la flexibilité, la responsabilisation des titulaires de charges publiques, des fonctionnaires et fournisseurs de services et, enfin, le développement de capacité par le biais de programmes de formation et de perfectionnement.

MM. Sadinsky et Gussman indiquent que le gouvernement fédéral a introduit un certain nombre de mesures ces trois dernières années qui visent à renforcer les pratiques de gestion dans le domaine de la publicité. Ces mesures prévoient d'augmenter le nombre des fournisseurs de services publicitaires, des appels d'offres et des outils contractuels, ainsi que de rémunérer les agences sur une base horaire plutôt que sous forme de commissions comme auparavant. D'autres méthodes de paiement, telles que des honoraires et une rémunération au rendement, peuvent être envisagées le cas échéant. Parmi les mesures additionnelles, on peut citer la sélection d'une nouvelle agence de référence par le mécanisme de la demande de propositions concurrentielles, l'imposition d'une exigence de contenu canadien de 80 p. 100 et de nouvelles contraintes destinées à accroître la transparence.

Mais ce n'est pas tout. Le gouvernement a également introduit plusieurs changements administratifs et structurels, entre autres la création de deux nouveaux centres de responsabilité pour gérer les activités publicitaires, en particulier l'acquisition, et d'une section chargée de fixer les priorités pour toute la publicité gouvernementale, logée dans un organisme central (le Bureau du Conseil privé). En outre, de nouvelles mesures de gestion financière ont été prises, avec notamment la création d'un poste de directeur financier dans chaque ministère.

MM. Sadinsky et Gussman applaudissent à ces mesures de réforme, estimant qu'elles rendent « moins probable » un nouveau scandale des commandites. Néanmoins, ils aimeraient plus. Ils demandent, par exemple, s'il est judicieux de confier au BPC la responsabilité de la publicité, étant donné ses relations étroites avec le Cabinet du Premier ministre. Ils cherchent la réponse dans l'expérience d'autres juridictions. En Ontario, de nouvelles mesures ont été introduites afin d'isoler les activités publicitaires des considérations partisans. Le vérificateur général de l'Ontario doit examiner par avance la plupart des campagnes publicitaires et peut désigner un commissaire à la publicité pour faire l'examen d'activités publicitaires en son nom. Tout objet de publicité jugé inconvenant ne peut être utilisé et la décision du vérificateur général est finale. Le vérificateur général fait rapport annuellement au président de l'Assemblée législative de toute infraction à la loi et des dépenses de publicité (pour la publicité du gouvernement en général et pour des objets particuliers de publicité soumis à la loi).

Les auteurs accordent une grande importance à l'accréditation professionnelle et à la formation et au perfectionnement. Ils saluent les efforts récents du gouvernement dans ce domaine. Ils font valoir que la publicité représente un outil de communication sophistiqué qui exige des compétences particulières et une expérience avérée.

Ils passent également en revue les moyens de mettre fin à l'alliance contre nature entre les agences publicitaires et les partis politiques. Cependant, ils sont réticents à imposer une période d'attente aux agences ayant travaillé à des campagnes politiques avant de pouvoir soumissionner pour des marchés gouvernementaux. Il ne faut dénier le droit démocratique de participer aux élections ni aux sociétés ni aux particuliers, mais ils ne devraient pas non plus être indûment récompensés.

MM. Sadinsky et Gussman relèvent que le gouvernement fédéral, échaudé par le scandale, est devenu réticent à offrir des commandites,

et ce retrait suscite des préoccupations, en particulier de la part des petites organisations. Ils affirment que les activités publicitaires et de commandite du gouvernement sont légitimes, à condition d'être bien gérées. Si le gouvernement décidait de reprendre ses activités de commandite, il recommande que a) les activités de commandite soient menées de façon équitable et transparente, sans aucune ingérence politique dans la sélection et la gestion des événements individuels; b) les activités de commandite soient clairement identifiées et décrites dans tous les documents de planification, de gestion et d'information destinés aux gestionnaires ministériels, aux organismes centraux et au Parlement; c) des évaluations et vérifications périodiques soient effectuées pour s'assurer que les commandites sont conformes aux objectifs déclarés, d'un bon rapport qualité-prix, libres d'ingérence partisane dans leur administration et gestion et n'entraînent pas de conséquences imprévues; et d) s'il est besoin d'un siège central pour un programme officiel de commandites, il devrait être situé dans un ministère opérationnel plutôt que dans un organisme central ou une organisation de services communs. Il pourrait aussi être utile de créer un groupe consultatif qui puisse offrir des conseils techniques aux ministères qui envisagent de participer ou participent à des activités de collaboration ou de commandites. Ce groupe pourrait, par exemple, être associé au Bureau du Programme de coordination de l'image de marque au Secrétariat du Conseil du Trésor ou encore au Secteur de coordination de la publicité et des partenariats de TPSGC.

Les auteurs concluent que le Bureau du contrôleur général pourrait s'avérer être à long terme le lieu le plus neutre où loger la coordination globale de la publicité. Étant donné que ce bureau est actuellement accaparé par la mise en œuvre du nouveau régime de vérification et l'accroissement des normes professionnelles, ils considèrent que la fonction devrait rester confiée provisoirement au BCP étant donné les garanties mises en place.