

## CHAPITRE I

## INTRODUCTION

## I.1

## Nomination et mandat du Commissaire

Le 10 février 2004, la vérificatrice générale du Canada déposait un rapport à la Chambre des communes, le rendant ainsi public<sup>1</sup>. Le Premier ministre du Canada annonçait immédiatement que le gouvernement du Canada, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*<sup>2</sup>, avait l'intention de me confier la tenue d'une enquête sur les questions soulevées dans les chapitres 3 et 4 du rapport<sup>3</sup>.

L'article 2 de la *Loi sur les enquêtes* autorise le gouverneur en conseil, c'est-à-dire le Conseil privé ou le Cabinet, s'il l'estime utile, à « faire procéder à une enquête sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada ou la gestion des affaires publiques ». Conformément à cette disposition, une décision du Conseil privé<sup>4</sup> fut approuvée le 19 février 2004 pour confirmer ma nomination comme Commissaire, définir mes tâches et m'autoriser à adopter des procédures, à engager du personnel et, de manière générale, à mener une enquête publique indépendante mais équitable, respectant les droits des

parties intéressées et touchées. Cette décision, reproduite à l'appendice A de ce rapport, est généralement désignée Mandat de la Commission.

En vertu de ce mandat, j'étais chargé

... de faire enquête et de faire rapport sur les questions soulevées, directement ou indirectement, par les chapitres 3 et 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, de novembre 2003, concernant le Programme de commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada, notamment :

- (i) la création du Programme de commandites,
- (ii) la sélection d'agences de communication et de publicité,
- (iii) la gestion du Programme de commandites et des activités publicitaires par les responsables à tous les niveaux,
- (iv) la réception et l'usage, par toute personne ou organisation, de fonds ou de commissions octroyés à l'égard du Programme de commandites et des activités publicitaires,
- (v) toute autre question directement liée au Programme de commandites et aux activités publicitaires que le Commissaire juge utile à l'accomplissement de son mandat;

Il est ensuite prévu que je formule des recommandations fondées sur les faits constatés en vertu des paragraphes précédents, dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir, tout en tenant compte des mesures adoptées par le Cabinet et annoncées en même temps que la nomination de la Commission. Ces mesures et mes recommandations feront l'objet d'un deuxième rapport; le rapport actuel porte uniquement sur les faits que j'ai constatés dans l'exécution de mon mandat.

Il convient de préciser d'entrée de jeu que je n'ai pas reçu instruction, dans le cadre de mon mandat, de faire enquête sur les politiques du gouvernement ou les décisions politiques ayant entraîné la création du Programme de commandites ou ayant pu motiver les activités publicitaires du gouvernement du Canada. En conséquence, je ne suis pas habilité à exprimer une opinion

quelconque sur la sagesse ou la pertinence de ces décisions politiques et je n'ai pas l'intention de le faire. Bien que, dans leurs représentations devant la Commission, certaines parties m'aient invité à donner mon opinion sur ces questions, je ne le ferai pas car je ne considère pas que cela fait partie de mon mandat. À l'instar de la vérificatrice générale, je dois me limiter, de par mon mandat, à examiner la mise en oeuvre des décisions politiques qui ont débouché sur la création du Programme de commandites et la mise en oeuvre des décisions politiques concernant les activités publicitaires du gouvernement plutôt que ces décisions politiques elles-mêmes.

Certes, je serai peut-être parfois appelé à mentionner les décisions politiques et les politiques qui ont entraîné la création et guidé la gestion du Programme de commandites, pour que l'on comprenne bien pourquoi certaines erreurs ont pu être commises ou certaines activités mal gérées. Toutefois, personne ne devra interpréter ces mentions comme le signe que la Commission remet en question la sagesse de ces décisions et de ces politiques car cela ne relève pas de sa compétence.

Bien que je doive me limiter dans mon rapport à des constatations factuelles, je devrai à l'occasion éclaircir certaines questions d'ordre juridique, comme la définition du mot « programme » employé dans la législation fédérale, ou la notion de responsabilité ministérielle. Je n'aborderai ces questions d'ordre juridique que pour aider le lecteur à comprendre ce qui est dit dans ce rapport et expliquer certaines de mes constatations factuelles, et non pas pour rendre un jugement ou exprimer une opinion légale sur ces questions.

## 1.2

### Le Rapport de la vérificatrice générale (novembre 2003)

La vérificatrice générale du Canada a achevé son Rapport en novembre 2003 et l'a ensuite remis au président de la Chambre des communes; toutefois, comme le Parlement ne siégeait pas à ce moment-là et que la vérificatrice générale relève directement de la Chambre des communes et non pas du gouvernement, c'est seulement au début de la session parlementaire suivante, le 10 février 2004, que son Rapport a été rendu public. Le chapitre 3 du

Rapport traite du Programme de commandites durant la période allant de 1997 au 31 août 2001, tandis que le chapitre 4 traite des activités publicitaires du gouvernement du Canada durant la même période. Ces deux chapitres constituent l'appendice B de mon propre rapport.

Je traiterai de manière plus détaillée du Rapport de la vérificatrice générale, qui est une critique sévère de la manière dont le gouvernement fédéral a géré le Programme de commandites et contient des remarques acerbes sur certaines pratiques de gestion du gouvernement dans le secteur de la publicité, au chapitre II de mon rapport.

### 1.3

#### Les audiences publiques

Les premières activités d'organisation de la Commission ont exigé le recrutement d'avocats, la location de locaux, l'engagement de personnel et d'experts, ainsi que l'obtention et l'examen de très nombreux documents. Le 7 mai 2004, j'ai fait une déclaration publique annonçant comment la Commission mènerait son Enquête et précisant les principes qui régiraient ses audiences publiques ainsi que l'administration de la preuve. On trouvera à l'appendice C de ce rapport une copie de ma déclaration préliminaire. À mon humble avis et sans répéter ce que j'ai dit à l'époque, je tiens à indiquer avec une certaine fierté que les objectifs que j'avais alors formulés ont en grande mesure été atteints. Les audiences se sont déroulées dans le respect des principes que la Commission s'était engagée à observer : indépendance, équité, souci du détail, célérité et efficacité.

Les audiences publiques ont débuté le 7 septembre 2004 à Ottawa, où elles ont duré environ six mois, et ont continué à Montréal jusqu'au 17 juin 2005. Elles ont permis d'entendre 172 témoins, dont certains pendant plusieurs jours et à plus d'une reprise, pour un total de 136 jours d'audience. On trouvera la liste des témoins en ordre chronologique et alphabétique à l'appendice D.

Ordinairement, les délibérations du Cabinet sont secrètes et privilégiées mais le gouvernement du Canada a accepté de suspendre ce privilège, au moyen de deux décrets du conseil<sup>5</sup>, ce qui m'a permis de mener une enquête

exhaustive sur la manière dont certaines décisions ont été prises lorsque le Programme de commandites a vu le jour.

Vingt-cinq participants ont obtenu le statut de partie, et les avocats les représentant ont participé aux audiences, certains en y étant présents en permanence et d'autres, à l'occasion. On trouvera à l'appendice E une liste des participants ayant obtenu le statut de partie et des avocats qui les représentaient.

De très nombreux documents ont été déposés en preuve devant la Commission et font partie de son dossier officiel. On trouvera à l'appendice F une liste des pièces déposées, dont beaucoup sont des volumes de documents multiples. Dans mon rôle de commissaire, j'ai systématiquement évité de prendre connaissance de tout document n'ayant pas été déposé officiellement devant la Commission lors des audiences publiques, mais je sais que les procureurs de la Commission ont eu accès à de nombreux documents que je n'ai pas vus, et qu'ils ont eu des rencontres et des discussions avec des témoins et d'autres personnes sur des questions qui ne font pas partie de la preuve que j'ai entendue. Les procureurs de la Commission ont respecté le désir que j'avais exprimé de ne me communiquer aucune information obtenue de cette manière. Ce rapport a été rédigé uniquement en fonction de la preuve qui constitue le dossier public de la Commission.

Conformément aux dispositions de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*<sup>6</sup>, des préavis ont été envoyés aux personnes susceptibles de faire l'objet d'un constat d'inconduite ou de commentaires défavorables dans ce rapport, pour leur donner la possibilité de se faire entendre. Durant la dernière semaine des audiences publiques, les avocats représentant les parties intéressées et les intervenants ont fait leurs représentations finales. La plupart ont déposé des mémoires détaillés qui ont été utiles pour préparer ce rapport. D'autres personnes ont déposé des mémoires mais ont choisi de ne pas faire de représentation orale. Toutes ces présentations, orales et écrites, ont été prises en considération pour préparer ce rapport.

## I.4

### Les procédures et décisions incidentes

Avant et pendant les audiences publiques, j'ai rendu huit décisions incidentes, oralement ou par écrit, dont on trouvera copie à l'appendice G. En voici une brève description.

1. Le 5 juillet 2004, dans une décision motivée, j'ai accordé à certains le statut de participant et à d'autres celui d'intervenant.
2. Le 19 juillet 2004, j'ai rendu une décision sur les parties dont je recommandais au gouvernement de financer les honoraires des avocats. J'ai rendu d'autres décisions de financement le 26 octobre 2004, le 4 avril 2005 et le 6 avril 2005.
3. Le 28 octobre 2004, en exposant mes raisons, j'ai rejeté une demande présentée au nom de Joseph Charles Guité qui réclamait une ordonnance pour que son témoignage soit entendu à huis clos ou fasse l'objet d'une interdiction de publication ou soit reporté à une date ultérieure, après la tenue de son procès pénal.
4. Le 22 novembre 2004, après avoir entendu de longues représentations sur la question, j'ai maintenu une objection formulée au nom de M. Guité, en exposant mes raisons en détail, et j'ai décidé qu'il ne pourrait pas être contre-interrogé au sujet de déclarations prétendument contradictoires qu'il aurait faites en témoignant devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes<sup>7</sup>. Cette décision a fait l'objet d'une demande de révision judiciaire présentée devant la Cour fédérale du Canada au nom de M. Gagliano, qui a été rejetée par l'honorable juge Danielle Tremblay-Lamer le 27 avril 2005<sup>8</sup>.
5. Le 1er février 2005, j'ai rejeté une requête présentée au nom du très honorable Jean Chrétien me demandant de me récuser. Cette décision a fait l'objet d'une demande de révision judiciaire de la part de M. Chrétien qui a été contestée par le Procureur général du Canada<sup>9</sup>.

La Commission a été autorisée à intervenir de manière limitée. Cette demande devait être entendue par la Cour fédérale le 7 juin 2005 mais, le 30 mai, M. Chrétien a mis fin à la procédure. La Commission a demandé à la Cour de refuser le désistement et de fixer une nouvelle date d'audition mais sa requête a été rejetée<sup>10</sup>.

6. Le 29 mars 2005, en exposant mes raisons, j'ai accepté en partie trois requêtes présentées respectivement par Jean S. Brault, Paul Coffin et Joseph Charles Guité concernant une interdiction de publication de leurs futurs témoignages au motif que la publication de certaines parties de leurs dépositions risquaient de compromettre leur droit à un procès équitable au sujet des accusations pénales dont ils font l'objet. Après avoir entendu les représentations de chaque témoin, j'ai modifié ma décision initiale et levé en partie l'interdiction de publication.
7. Le 13 avril 2005, j'ai rejeté une requête présentée par les avocats de Malcolm Media Inc. et de Luc Lemay me demandant d'ordonner que certains documents contenant des informations financières à leur sujet restent secrets.
8. Le 20 mai 2005, j'ai rejeté une requête présentée au nom de M. Gagliano demandant le droit d'introduire dans le dossier de la Commission la transcription du témoignage de M. Guité devant le Comité des comptes publics.
9. Le 2 juin 2005, j'ai entendu une requête présentée au nom du très honorable Jean Chrétien me demandant d'ordonner, premièrement, que les procureurs de la Commission soient tenus de faire des représentations publiques au sujet des constatations factuelles que l'on pourrait éventuellement tirer de la preuve déposée à la fin de la phase I des audiences et, deuxièmement, qu'il soit interdit aux procureurs de la Commission de donner au Commissaire des avis non publics au sujet du présent rapport. Les avocats de MM. Pelletier, Gagliano et Quail appuyaient tous les conclusions

de la requête. Les avocats du procureur général du Canada ont fait des représentations mais sans prendre position pour ou contre la motion. Les procureurs de la Commission ont exprimé leur opposition à la motion. Pour de brèves raisons communiquées oralement, j'ai rejeté la motion.

10. Durant les audiences, j'ai entendu des requêtes présentées par des participants ayant reçu des préavis en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* et souhaitant des détails à ce sujet. Ces requêtes, que j'ai entendues et jugées à huis clos afin de protéger le caractère confidentiel des préavis et l'identité des personnes concernées, ont été rejetées.

## 1.5

### La portée du rapport

Il convient de souligner que ce rapport a principalement pour but, selon le mandat du 19 février 2004, de tirer des constatations factuelles au sujet du Programme de commandites et des activités publicitaires du gouvernement du Canada. Cela dit, j'ai également reçu l'instruction précise, au titre du paragraphe (k) de mon mandat, d'exercer mes fonctions « en évitant de formuler toutes conclusions ou recommandations à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations », et aussi « de veiller à ce que l'enquête [...] ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours ». Pour respecter ces restrictions, la Commission a évité de présenter ou de mentionner des éléments de preuve qui font ou ont fait l'objet des trois poursuites pénales intentées par le procureur général du Québec contre Jean S. Brault, Joseph Charles Guité et Paul Coffin, présumés avoir commis certains actes criminels dans le cadre du Programme de commandites. À mon avis, ces restrictions n'ont pas limité indûment l'exhaustivité ou l'efficacité du travail de la Commission.

À l'étape de la rédaction de ce rapport, j'ai accordé une attention toute particulière à l'instruction qui m'avait été donnée de n'exprimer aucune conclusion ou recommandation à l'égard de la responsabilité civile ou

criminelle de personnes ou d'organisations. Il y a lieu de se garder d'interpréter ce qui est dit dans ce rapport comme l'indication que j'ai tiré des conclusions ou que je me suis formé une opinion quelconque au sujet de l'éventuelle responsabilité civile ou criminelle de qui que ce soit.

Il importe de préciser que les règles de présentation de la preuve et la procédure suivies par une commission d'enquête sont très différentes de celles qui prévalent dans un tribunal. Les constatations auxquelles je suis parvenu ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qu'un tribunal aurait pu tirer. Mes constatations à titre de Commissaire sont sans conséquence juridique. Mon rapport n'est pas un jugement et mes constatations ne sont pas exécutoires et ne lieraient aucun tribunal saisi des mêmes questions. Mes constatations sont de simples constats de fait assortis d'opinions formulées à la fin de cette Enquête sur la foi de la preuve au dossier.

Mon rôle premier est donc de décrire ce qui s'est passé, ce qui m'oblige à résoudre les contradictions existant dans la preuve. Il y en a beaucoup et j'ai l'intention de dire quels sont les éléments de preuve que j'accepte et ceux que je rejette. Le rapport serait incomplet si je ne le faisais pas. Plus important encore, je me dois de tirer des conclusions de la preuve si je veux m'acquitter correctement de mon mandat. Le rapport serait peu utile aux Canadiens ou à leur gouvernement s'il ne contenait pas mes constatations concernant les causes de la mauvaise gestion ou des fautes qui ont pu être commises. Les recommandations que je suis invité à formuler dans mon deuxième rapport seront fondées sur ce que j'estime être les raisons de la mauvaise gestion révélée dans ce rapport-ci. Tirer des conclusions au sujet de ces raisons et désigner les personnes qui ne se sont pas acquittées de leurs responsabilités sont des éléments essentiels de ce rapport. Il appartiendra à d'autres de tirer les conséquences légales découlant de la mauvaise gestion ou des actes d'inconduite.

S'il est important de désigner les personnes qui ne se sont pas acquittées de leurs responsabilités ou qui ont peut-être commis des fautes, il l'est tout autant, dans ce rapport, de désigner celles qui, selon la preuve, n'ont rien à se reprocher. Ces personnes qui, à la suite de la publicité ayant entouré les travaux

de la Commission ou exprimée ailleurs, ont pu être accusées ou soupçonnées d'irrégularités, méritent que toute tache faite à leur réputation soit expliquée ou effacée.

L'une de mes premières constatations, sur laquelle je reviendrai en détail dans les pages qui suivent, est qu'il m'est apparu évident au cours des audiences que les conclusions formulées par la vérificatrice générale dans les chapitres 3 et 4 de son rapport de 2003 au Parlement se sont quasiment toutes confirmées. À une seule exception près, de caractère purement technique, concernant l'achat de chevaux par la GRC, personne n'a sérieusement affirmé devant moi que l'une ou l'autre de ses conclusions n'était pas fondée.

Ce que la Commission a pu faire et que la vérificatrice générale ne pouvait pas, puisque sa compétence se limite à faire la vérification des institutions du gouvernement, c'était de contraindre certaines personnes à témoigner sous serment et à produire des documents, et de porter l'enquête au-delà du cadre de l'administration gouvernementale afin d'examiner en détail la réception et l'utilisation des sommes et commissions versées dans le cadre du Programme de commandites. Ceci m'a amené à faire enquête sur les actions et la conduite des agences de communication, qui agissaient prétendument au nom du gouvernement du Canada pour gérer les projets de commandites et pour superviser les promoteurs d'événements et d'activités commandités par le gouvernement du Canada. Je me suis également penché sur les commissions et honoraires que ces agences ont facturés pour leurs services, ainsi que sur le bon ou le mauvais usage des fonds tirés du Programme de commandites et, dans certains cas, sur leur contribution inappropriée au financement du Parti libéral du Canada.

Pour récapituler, ce rapport est destiné à décrire les actes de personnes ou d'organisations à tous les paliers de l'administration gouvernementale à qui l'on peut reprocher d'avoir mal géré les deniers publics ou d'avoir commis des fautes quelconques. On y trouvera également une description des actes de personnes et d'organisations extérieures à l'administration gouvernementale qui ont peut-être tiré un avantage injuste ou illégitime de cette mauvaise gestion ou de ces fautes.

Je me pencherai aussi dans ce rapport sur la question de la responsabilité ministérielle afin de déterminer dans quelle mesure certains ministres pourraient éventuellement être tenus responsables d'irrégularités administratives, de leurs propres actions, d'une absence de supervision ou d'autres cas d'omission ou d'inaction.

L'un des principaux objectifs d'une enquête publique est de permettre au citoyen d'apprendre en détail ce qui s'est passé quand il entend dire qu'il y a eu utilisation inappropriée des deniers publics. En suivant les audiences publiques, le citoyen peut se former une opinion éclairée sur qui pourrait être tenu responsable d'erreurs ou de fautes ayant pu être commises à l'égard de ce qu'on appelle dans la *Loi sur les enquêtes publiques* « le bon gouvernement du Canada ». Le rôle premier du Commissaire est de tenir des audiences permettant au public de mieux comprendre, certes, mais en s'assurant en même temps que la preuve est présentée de manière honnête et impartiale afin d'éviter que quiconque ne tire de conclusions prématurées ou sans fondement risquant de nuire à la réputation de personnes qui n'ont commis aucune faute, irrégularité ou négligence.

J'entreprends maintenant ma deuxième tâche, qui consiste à résumer la preuve et à essayer de mettre de l'ordre dans ce qui a souvent semblé être un amas trouble et troublant de faits et de documents. Sans pour autant oublier les activités publicitaires du gouvernement, dont je traiterai plus loin, je vais commencer par donner un aperçu du Programme de commandites qui a fait l'objet de la plus grande partie de la preuve déposée devant la Commission. Une bonne partie de ce qui est dit dans cette section préliminaire sera reprise plus en détail dans les chapitres qui suivront.

## 1.6

### Un bref historique du Programme de commandites

Ce qui allait devenir le Programme de commandites trouve sa genèse dans l'exercice budgétaire de 1994-1995, quand le service de publicité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), dirigé par Joseph Charles Guité, consacre environ 2 millions de dollars de son budget

d'exploitation normal à ce que l'on qualifie de « programmes spéciaux », comme le subventionnement de courses automobiles célèbres, en contrepartie de l'exposition très visible de publicités pour différents ministères et organismes du gouvernement fédéral. Ce genre d'activité se répète en 1995-1996, lorsque TPSGC dépense près de 22 millions de dollars pour obtenir les droits publicitaires d'événements semblables et faire la promotion de l'unité nationale. À ce moment-là, l'objectif est de faire la publicité de certains programmes gouvernementaux, comme la campagne contre le tabagisme, en plus de faire la publicité des programmes fédéraux et d'assurer la visibilité du gouvernement fédéral de manière générale<sup>11</sup>.

En réaction au résultat très serré du référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995, le gouvernement du Canada décide, lors d'une réunion spéciale du Cabinet des 1<sup>er</sup> et 2 février 1996, d'adopter un train de mesures destiné à contrer le mouvement souverainiste au Québec, notamment en rendant la présence fédérale plus visible au Canada en général, mais surtout au Québec. Cela devra se faire au moyen de publicités et d'affichages lors d'événements communautaires, culturels et sportifs. La tâche est confiée au service de publicité de TPSGC<sup>12</sup>. Comme M. Guité est habitué à recourir à des agences pour aider le gouvernement à faire ses campagnes publicitaires, et comme son service n'a pas suffisamment de personnel possédant la formation et l'expérience nécessaires pour gérer ce qui s'avérera être un vaste programme, il décide de conclure des contrats avec des agences de publicité et de communication qui seront invitées à gérer et à administrer les commandites auxquelles le gouvernement du Canada aura donné son accord<sup>13</sup>. Autrement dit, les agences de publicité et de communication seront engagées pour agir au nom du gouvernement du Canada afin d'organiser et de gérer ses commandites et de s'assurer qu'il reçoit la publicité et la visibilité pour laquelle il paye. En contrepartie de leurs services, ces agences seront rémunérées au moyen de commissions et d'honoraires versés au titre de ce qu'on appellera des frais de production<sup>14</sup>.

Lorsque la décision est prise de lancer ce programme, c'est l'honorable Diane Marleau qui est ministre de TPSGC. Elle n'a participé qu'accessoirement à la création du Programme de commandites qui est dirigé au départ, à la

demande du Premier ministre, par Jean Pelletier, son chef de cabinet<sup>15</sup>, avec l'aide du Bureau du Conseil privé. Tout ceci se fait en collaboration avec M. Guité. Quand Mme Marleau est remplacée par l'honorable Alfonso Gagliano comme ministre de TPSGC en juin 1997, celui-ci assume un rôle beaucoup plus actif dans la direction du Programme de commandites et en arrive peu à peu à remplacer M. Pelletier dans son rôle de supervision de M. Guité<sup>16</sup>.

En août 1999, M. Guité prend sa retraite de la fonction publique. Il est remplacé à la tête de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) (nom officiel du service de TPSGC qui s'occupe des commandites et de la publicité) par Pierre Tremblay. Jusqu'à son transfert dans la fonction publique, quelques mois plus tôt, celui-ci était chef de cabinet de M. Gagliano, c'est-à-dire directeur politique et administratif du cabinet du ministre<sup>17</sup>.

C'est à peu près à la même époque que Daniel Leblanc du quotidien *The Globe and Mail* présente ses premières demandes d'informations au sujet du Programme de commandites en invoquant la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>18</sup>. Il présente sa première demande en septembre 1999<sup>19</sup> et d'autres dans les premiers mois de l'an 2000<sup>20</sup>; cette démarche débouchera finalement sur une série d'articles qui porteront sur la place publique les problèmes soulevés par le programme<sup>21</sup>.

Entre-temps, c'est-à-dire vers le mois de février 2000, à la suite d'un scandale qui vient d'éclater au sujet de graves problèmes administratifs au ministère des Ressources humaines et du développement, M. Gagliano ou son sous-ministre, Ranald Quail (la question de savoir qui a effectivement pris la décision fait encore l'objet de controverses), ordonne la tenue d'une vérification interne du Programme de commandites<sup>22</sup>. Le rapport de vérification remis à M. Gagliano en septembre 2000 dévoile un certain nombre d'irrégularités dans la gestion du programme. M. Gagliano dit avoir ordonné une suspension temporaire du programme jusqu'à ce qu'un plan puisse être mis en oeuvre pour atténuer les risques décelés au cours de la vérification, après quoi le programme sera relancé<sup>23</sup>. Étant donné que des contrats ont été octroyés dès novembre 2000, ce moratoire, s'il a vraiment existé, n'a pas duré longtemps<sup>24</sup>.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2001, suite à la fusion de la DGSCC et du Bureau d'information du Canada, un nouvel organisme appelé Communication Canada assume la gestion du Programme de commandites. Sous la direction de Guy McKenzie, Communication Canada crée pour la première fois une structure administrative de gestion des contrats de commandites en utilisant de critères connus et publiés et des procédures standard<sup>25</sup>.

En janvier 2002, M. Gagliano est remplacé au poste de ministre de TPSGC par l'honorable Don Boudria qui est informé par la vérificatrice générale, en mai, qu'à la suite de certains constats à l'égard de trois contrats de commandites, elle référerait ces dossiers à la GRC et qu'elle entreprenait une vérification complète du Programme de commandites de 1997 à 2001. À ce moment-là, les problèmes soulevés par le Programme font l'objet de questions quotidiennes à la Chambre des communes et d'une vaste couverture médiatique<sup>26</sup>. Le 23 mai 2002, le Premier ministre Chrétien prononce à la Chambre des communes un discours important dans lequel il annonce un certain nombre de nouvelles initiatives destinées à rétablir la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement<sup>27</sup>.

Le 26 mai 2002, M. Boudria est remplacé au poste de ministre de TPSGC par l'honorable Ralph Goodale à qui le Premier ministre Chrétien donne pour instruction « d'aller voir quel est le problème et de le régler ». Dans les 24 heures qui suivent, M. Goodale est en mesure de déterminer que les problèmes posés par la gestion du Programme sont tellement graves et importants qu'il est préférable de le suspendre à nouveau. Le moratoire est partiellement levé le 22 juillet 2002 et, quand le Programme est relancé, en septembre de la même année, Communication Canada est chargé de le gérer en fonction de nouvelles règles et sans recourir à des agences de communication ou de publicité comme intermédiaires<sup>28</sup>.

En décembre 2003, quand le très honorable Paul Martin entre en fonction comme Premier ministre, la première décision du nouveau Cabinet est d'abolir le Programme de commandites. Quelques mois plus tard, Communication Canada est démantelé<sup>29</sup>.

De 1994 à 2003, le gouvernement du Canada aura consacré en tout 332 millions de dollars aux programmes spéciaux et de commandites, dont 44,4 p. 100, soit 147 millions de dollars, en honoraires et commissions versés à des agences de communication et de publicité. Ces sommes ne comprennent pas les salaires des fonctionnaires qui ont géré le Programme de commandites, ni leurs frais de bureaux et les frais consacrés aux nombreuses enquêtes et vérifications menées au cours des années à cause de la mauvaise gestion du Programme et des abus auxquels il a donné lieu. Et, bien sûr, le chiffre de 332 millions de dollars ne comprend pas les frais engagés par le gouvernement du Canada à la suite de la nomination de cette Commission d'enquête.

## 1.7

### Un bref aperçu de la publicité du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral est l'un des plus gros annonceurs publicitaires du pays. Entre avril 1994 et mars 2003, il a octroyé des contrats publicitaires totalisant 1,1 milliard de dollars, dont 53 p. 100 concernaient des placements médiatiques. Durant cette période, près de 50 p. 100 des contrats ont été octroyés à trois agences : Vickers & Benson, BCP et Groupaction<sup>30</sup>.

## Notes du chapitre I

- 
- <sup>1</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des Communes : Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique* (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003).
- <sup>2</sup> LRC 1985, chap. I-II.
- <sup>3</sup> Chapitre 3 – Le Programme de commandites; Chapitre 4 – Les activités de publicité.
- <sup>4</sup> P.C. 2004-110.
- <sup>5</sup> P.C. 2004-119, 20 février 2004; et P.C. 2004-986, 14 septembre 2004.
- <sup>6</sup> Article 13 : « La rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée et qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat. »
- <sup>7</sup> Les 22 et 23 avril 2004.
- <sup>8</sup> *Gagliano c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 576.
- <sup>9</sup> *Chrétien c. Canada (Procureur général)*, CF Dossier T-404-05.
- <sup>10</sup> *Chrétien c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 925 (Madame la pronotaire Aronovitch).
- <sup>11</sup> Pièce P-106(A), onglet 3.
- <sup>12</sup> Témoignage de M. Gagliano, Transcriptions, vol. 67, p. 11565-11566, 11582-11583 (OF), p. 11562-11563, 11578-11579 (A).
- <sup>13</sup> Témoignage de M. Guité, Transcriptions, vol. 33, p. 5667 (OA), p. 5674-5675 (F); Témoignage de M. LeFrançois, Transcriptions, vol. 53, p. 9135 (OF), p. 9131-9132 (A); Témoignage de M. Gagliano, Transcriptions, vol. 67, p. 11565-11566, 11582-11583 (OF), p. 11562-11563, 11578-11579 (A).
- <sup>14</sup> Témoignage de M. Guité, Transcriptions, vol. 33, p. 5667 (OA), p. 5674-5675 (F).
- <sup>15</sup> Témoignage de M. Guité, Transcriptions, vol. 33, p. 5667 (OA), p. 5674-5675 (F).
- <sup>16</sup> Témoignage de M. Guité, Transcriptions, vol. 33, p. 5676-5677 (OA), p. 5685-5687 (F); Témoignage de M. Guité, Transcriptions, vol. 37, p. 6409 (OA), p. 6427 (F).
- <sup>17</sup> Pièce P-20, p. 15 § 84, et p. 16, § 88.
- <sup>18</sup> LRC 1985, ch. A-I.
- <sup>19</sup> Témoignage de Mme Lloyd, Transcriptions, vol. 38, p. 6560 (OA), p. 6567 (F).
- <sup>20</sup> Témoignage de Mme Francoeur, Transcriptions, vol. 38, p. 6645 (OF), 6644-6645 (A); Pièce P-115, p. 12; Pièce P-116, p. 6; Pièce P-117, p. 13.
- <sup>21</sup> Pièce GC-15; Pièce P-115, p. 46; Pièce P-200, p. 46; Pièce P-214, p. 142.
- <sup>22</sup> Témoignage de M. Turner, Transcriptions, vol. 16, p. 2550 (OA), p. 2561 (F); Témoignage de M. Gagliano, Transcriptions, vol. 67, p. 11550-11551 (OF), p. 11549-11550 (A); Pièce P-45(A), p. 19.
- <sup>23</sup> Témoignage de M. Gagliano, Transcriptions, vol. 69, p. 11983 (OF), p. 11974-11975 (A).
- <sup>24</sup> Pièce P-429(D), p. 464-465.
- <sup>25</sup> Pièce P-127(A), onglet A, p. 8-10.

- <sup>26</sup> Témoignage de M. Boudria, Transcriptions, vol. 128, p. 24216-24218, 24224-24225 (OF), p. 24214-24217, 24222-24223 (A); Témoignage de M. Goodale, Transcriptions, vol. 128, p. 24083 (OA), p. 24083-24084 (F).
- <sup>27</sup> Témoignage de M. Boudria, Transcriptions, vol. 128, p. 24190 (OA), p. 24196 (F).
- <sup>28</sup> Témoignage de M. Goodale, Transcriptions, vol. 128, p. 24083-24096 (OA), p. 24083-24097 (F).
- <sup>29</sup> Témoignage de M. Goodale, Transcriptions, vol. 128, p. 24098 (OA), p. 24099 (F).
- <sup>30</sup> Pièce P-429(A), p. 17, 20, 72.

