

---

## ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ

Le rapport factuel 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 conclusions d'ensemble du Rapport. Le fait que seules certaines personnes ou organisations soient nommées au chapitre XVI n'absout en rien les autres des reproches formulés à leur égard dans les chapitres précédents.

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 de surveillance ni appliqué de 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.

### La responsabilité de MM. Chrétien et Pelletier

M. Pelletier devait 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. 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. 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.

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. En rencontrant M. Guité en l'absence de M. Quail ou de l'un de ses représentants, M. Pelletier a commis un empiètement du politique sur la conduite des affaires administratives. C'était un dangereux précédent que l'on ne saurait entériner.

Il y avait dans ce Programme 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 revenait à inviter les personnes peu scrupuleuses 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 ont été immédiatement décelées par M. Goodale quand il a gelé le Programme. Quand il l'a réactivé, quelques mois plus tard, il a cessé de recourir aux agences de communication et a préféré une administration contrôlée par des fonctionnaires dotés d'outils et de ressources appropriés, notamment d'un nouvel ensemble de lignes directrices. Il aurait fallu appliquer ces mesures élémentaires dès le début.

Rien ne prouve que M. Pelletier ait participé d'une façon quelconque au système de pots-de-vin instauré par M. Corriveau 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. 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 son propre bureau 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 n'a pas pris les précautions les plus élémentaires contre les risques de mauvaise gestion – et il relevait de la responsabilité de M. Chrétien. Ils auraient

dû faire en 1996 ce que fit M. Goodale en 2002. Ils auraient également dû suivre précisément le conseil de Mme 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.

### La responsabilité de M. Gagliano

M. Gagliano 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 court-circuitaient 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 adjoint exécutif, et Jean-Marc Bard.

### 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.

### La responsabilité du sous-ministre de TPSGC

Ranald 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 a abdiqué son devoir de contrôler, diriger et superviser les actions de ses fonctionnaires.

Il y avait de nombreuses raisons pour lesquelles il aurait dû s'intéresser de plus 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. 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. Étant donné la nature du Programme de commandites, programme de dépenses discrétionnaires à des fins politiques, des lignes directrices et des critères étaient particulièrement importants.

Troisièmement, l'appel de M. Bilodeau au sujet de M. Stobbe 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 facteurs auraient dû provoquer une réaction. Il incombait à M. Quail de mieux s'informer de la situation et d'obliger M. Guité à rendre compte de son administration déficiente. Pour être juste envers M. Quail, il faut dire qu'il était en 1996 et 1997 très occupé par les problèmes énormes associés à l'Examen des programmes. En outre, il était réticent à se mêler du Programme de commandites qui était une priorité du Premier ministre.

### La responsabilité du Parti libéral du Canada (Québec)

J'ai décrit ailleurs dans ce rapport la méthode de financement 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. Les personnes

qui ont accepté des contributions en liquide et d'autres avantages malhonnêtes se sont déshonorées et ont déshonoré le parti politique. On doit blâmer Michel Béliveau, Marc-Yvan Côté, Benoît Corbeil et Joseph Morselli pour leur inconduite. Ils ont agi au mépris des lois régissant les dons aux partis politiques.

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. Quand M. Morselli a été nommé responsable des finances du Parti, il a 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.

Malgré ses dénégations, M. Gagliano 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.

### 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 factuel qui ont procédé à des surfacturations systématiques, ne se sont pas acquittées de leurs obligations, ont facturé du travail fictif, se sont placées 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. 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.

Toutes ces agences ont contribué au financement du Parti libéral du Canada. Peu importe que leurs contributions aient été licites ou illicites, 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, le public n'aurait certainement pas été aussi convaincu de l'existence de ce lien.

\*\*\*

Ce rapport factuel marque la conclusion de la première partie de mon mandat et, à l'heure où il est envoyé sous presse, j'entame la deuxième phase de mon Enquête. Dans mon second rapport, je proposerai des solutions à certains des problèmes mentionnés dans le rapport factuel. 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 gérer avec efficacité les programmes légitimes 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.