

## 9 ÉDITION ET IMPRESSION

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 9: ÉDITION  
ET IMPRESSION

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS . . . . .	279
1 INTRODUCTION . . . . .	281
Historique . . . . .	281
Développement . . . . .	283
Organisation . . . . .	286
Besoins du gouvernement en matière d'impressions et de publi- cations . . . . .	288
Qualité des services fournis . . . . .	289
Une révision s'impose . . . . .	290
2 L'IMPRIMERIE NATIONALE . . . . .	292
Son importance et son rôle . . . . .	292
Efficacité . . . . .	295
Prix de revient . . . . .	297
Succursales . . . . .	300
Réorganisation . . . . .	301
3 L'IMPRIMEUR DE LA REINE . . . . .	304
Futures fonctions . . . . .	304
Méthodes de distribution . . . . .	306
Vente des publications . . . . .	307
Distribution gratuite . . . . .	308
Financement des publications du gouvernement . . . . .	309
Adjudication des travaux d'impression . . . . .	311
Relations avec le ministère de l'Approvisionnement . . . . .	313

## REMERCIEMENTS

Le détail de l'enquête relative à l'organisation des services d'impression et d'édition du gouvernement fédéral a été confié à M. Bryan Evans, M.A., A.I.M., expert-conseil de *P. A. Management Consultants Limited* (Montréal), assisté de M. Robert Perrin, M.A., F.R.G.S. et de M. John Osman Miller, B.COM., A.C.I.S., A.A.S.M., A.C.A.A., tous deux de la même société.

Tous les mémoires soumis ont été dûment examinés. On en trouvera la liste dans le dernier tome du rapport de la Commission.

En remerciant les personnes susmentionnées de leur aide, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

# 1

## INTRODUCTION

Les services d'impression et d'édition du Département des impressions et de la papeterie publiques ont fait l'objet d'une enquête spéciale car ils constituent un exemple typique des services auxiliaires de nature commerciale que le gouvernement doit gérer. Par ailleurs, tous les ministères ont recours aux services du Département des impressions et de la papeterie publiques. De par la loi, ce département est habilité à entreprendre par ses propres moyens, tous les travaux d'impression du Parlement et des ministères. De nombreuses personnes, aussi bien à l'intérieur de la fonction publique que de l'extérieur semblent penser que ce monopole n'a plus sa raison d'être. Les imprimeurs établis à leur compte prétendent, eux, que si les coûts des travaux effectués à l'Imprimerie nationale étaient établis de près, on s'apercevrait qu'ils sont bien plus élevés que les coûts des travaux faits ailleurs. Le principal but de l'enquête, qui fait l'objet du présent rapport, a donc été de déterminer si les façons de procéder établies par le législateur il y a 75 ans répondent aux circonstances actuelles. Certaines recommandations du présent rapport exigent la modification de la législation actuelle, tandis que d'autres pourraient être adoptées dans le cadre de la *Loi sur les impressions et la papeterie publiques*.

### HISTORIQUE

Le Département des impressions et de la papeterie publiques a été créé par le Parlement en 1886. Avant cette date tous les travaux d'impression du Parle-

ment et des ministères avaient été effectués sous contrat au coût annuel d'environ \$400,000. Le but de la loi de 1886 créant le Département des impressions et de la papeterie fut exposé avec concision lors de la deuxième lecture du projet de loi par le ministre intéressé :

Le gouvernement a besoin tous les jours d'impressions et de papeterie. A cet égard le gouvernement est essentiellement un consommateur et, à ce titre, il doit chercher à se procurer les meilleurs articles aux prix les plus bas possibles. Tel est le but de la loi proposée.

Vos commissaires ont passé en revue les activités de l'Imprimerie nationale pour savoir si elles répondent toujours au but fixé en 1886.

Le Parlement d'alors avait pensé qu'il fallait faire une distinction entre les besoins d'un ministère ayant pour principale fonction d'assurer un service auxiliaire comme l'imprimerie et ceux des ministères chargés d'appliquer la politique du gouvernement tout en assumant d'importantes responsabilités. C'est pourquoi une clause fut incorporée dans la loi de 1886 selon laquelle le Département des impressions et de la papeterie publiques serait dirigé par des fonctionnaires ayant les aptitudes et l'expérience voulues pour gérer comme il faut une entreprise industrielle de ce genre. Cette clause est toujours en vigueur. Une autre clause stipulait que les salaires de l'Imprimerie nationale soient comparables à ceux des imprimeries commerciales de Montréal et de Toronto.

L'article 14 de la *Loi sur les impressions et la papeterie publiques* donne à une autorité unique la responsabilité de l'impression des publications officielles du gouvernement fédéral, créant ainsi un monopole :

14. Un établissement gouvernemental dirigé par le Directeur et Surintendant des impressions sera créé à Ottawa. On y exécutera tous les travaux d'imprimerie, d'électrotypie, de lithographie, de reliure et autres travaux du même genre destinés au Parlement et aux différents ministères.

Cette obligation de faire imprimer *tous* les documents officiels dans les ateliers de l'Imprimerie nationale n'a pas toujours été prise au pied de la lettre, en particulier parce que ces ateliers n'ont jamais eu le matériel voulu pour entreprendre tous les genres de travaux. C'est ainsi que les bons d'épargne, les billets de banque et les timbres-poste ont toujours été imprimés ailleurs qu'à l'Imprimerie nationale. Les impressions qui exigent des couleurs nuancées, ainsi que toutes sortes de formulaires spéciaux ne sont pas tirés à l'Imprimerie nationale. Cependant, jusqu'à la deuxième guerre mondiale l'Imprimerie du gouvernement s'est efforcée d'effectuer elle-même tous les travaux d'impression de nature générale qui lui étaient confiés par le Parlement et par les ministères. Durant la deuxième guerre mondiale, cependant, le nombre des documents à publier fut tel qu'il fallut recourir en partie aux imprimeurs commerciaux. Cette tendance s'est maintenue et, au cours des

années qui ont suivi la guerre, il est arrivé parfois que les imprimeurs établis à leur compte ont publié plus de documents officiels que l'Imprimeur de la Reine.

C'est également durant la seconde guerre mondiale que certains ministères comme celui de la Défense nationale ont agrandi leurs services de reproduction et les ont, dans certains cas, transformés en véritables imprimeries, à Ottawa et dans d'autres villes. Depuis 1951, la plupart de ces imprimeries ont été placées sous le contrôle administratif de l'Imprimeur de la Reine et les employés ont été transférés au Département des impressions et de la papeterie publiques. Toutefois l'impression des cartes géologiques et autres ne relève pas de l'Imprimeur de la Reine. C'est le ministère des Mines et des Relevés techniques qui en est légalement responsable. Le Conseil national de recherches et les autres sociétés de la Couronne qui ne sont pas des « ministères » peuvent légalement ne pas faire appel à l'Imprimerie nationale pour leurs travaux d'impression.

Tout au long de son histoire, l'Imprimerie nationale a été assaillie par des problèmes financiers. Pour commencer, on avait dit à la Chambre des communes qu'un bâtiment convenable pour l'Imprimerie ne coûterait pas plus de \$50,000. Le bâtiment choisi coûta en fait plusieurs fois cette somme et on n'essaya jamais d'amortir son coût au moyen des recettes de l'Imprimerie. Une nouvelle machine, la linotype, fit peu après, son apparition sur le marché et cette machine entraîna une nouvelle mise de fonds imprévue. Le Parlement fut prié de voter les crédits nécessaires à l'achat des nouvelles machines et c'est alors que l'Imprimerie nationale prit l'habitude, qu'elle a toujours, de ne pas tenir compte de la dépréciation du matériel dans le calcul des prix de revient. En 1956, l'Imprimerie nationale s'est installée dans un immeuble flambant neuf qui a coûté \$16,000,000. Une dépense aussi extravagante pour un simple établissement industriel a mis un terme à l'espoir que l'Imprimerie nationale pourrait un jour atteindre le but imposé par la loi actuelle: imprimer les documents officiels au plus bas prix possible.

## DÉVELOPPEMENT

Les effectifs du Département des impressions et de la papeterie publiques ont presque sextuplé depuis le jour, en 1891, où la première imprimerie du gouvernement est entrée en service. Le tableau 1 illustre ce développement. Une partie de l'accroissement des dix dernières années est due au fait que des employés en provenance des ateliers d'impression des ministères ont été transférés au Département des impressions. Les effectifs des ateliers d'impres-

Tableau 1—ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS AU DÉPARTEMENT DES IMPRESSIONS  
ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES

<i>Année</i>	<i>Effectifs</i>
1891 .....	341
1901 .....	511
1911 .....	861
1921 .....	730
1931 .....	721
1941 .....	709
1951 .....	991
1961 .....	1,818

sion des ministères ont été réduits à 398. Par ailleurs, depuis 1951, environ 250 employés ont grossi les effectifs de l'atelier central, 100 ont été engagés dans les services financiers et administratifs, 50 dans les services de vente et 40 dans les services d'achat. La répartition des effectifs actuels figure au tableau 2:

Tableau 2—RÉPARTITION DES EFFECTIFS—1961

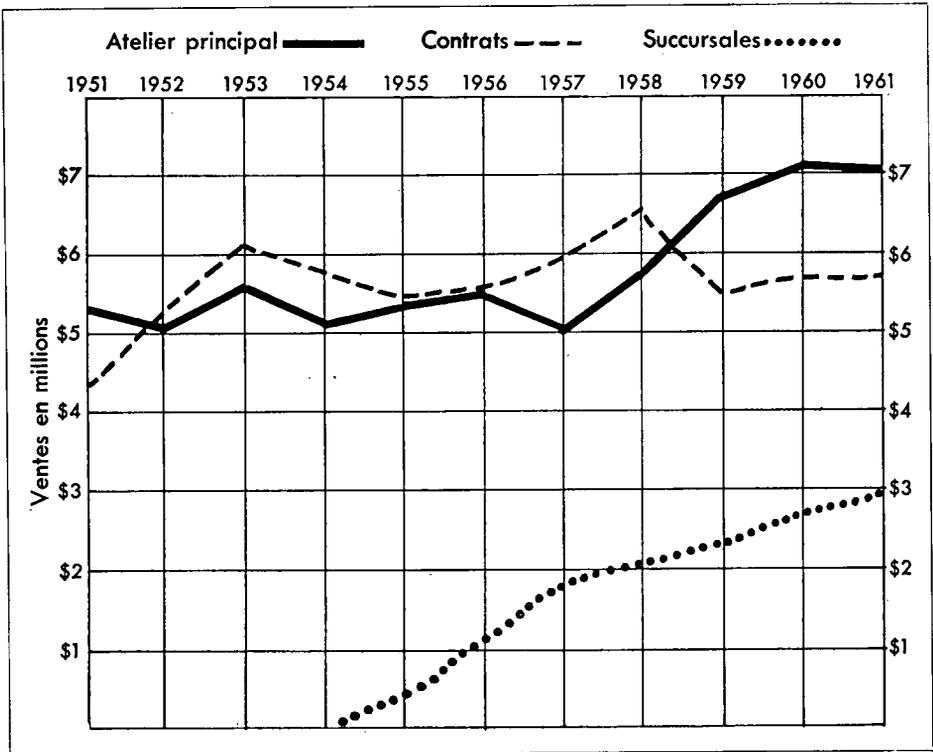
Hauts fonctionnaires .....	11
Production—Atelier central .....	987
Production—Ateliers divisionnaires .....	398
Achats et approvisionnements .....	178
Publications .....	91
Services administratifs et financiers .....	153
	1,818

On peut se faire une idée de l'augmentation des travaux effectués au cours des dix dernières années en regardant le fac-similé 1 qui est tiré du rapport annuel du département pour l'année 1960-1961. L'augmentation indiquée pour les succursales n'est pas une véritable majoration. En effet, les chiffres de vente qui s'appliquent aux travaux des succursales ne partent que du moment où ces ateliers ont été absorbés par le Département.

Ces courbes donnent également une bonne idée de la façon dont se sont répartis les travaux du gouvernement entre l'Imprimerie nationale et les imprimeurs commerciaux, au cours des dix dernières années. Les chiffres de vente donnés doivent, toutefois, être considérés avec une certaine prudence.

Si les chiffres relatifs aux contrats adjugés à l'extérieur représentent bien les montants que le gouvernement a payés, par contre les chiffres relatifs à la vente des publications imprimées à l'atelier central ne tiennent pas compte de certains coûts qui s'élèvent à près de la moitié des montants indiqués. Les coûts omis sont couverts par des crédits parlementaires accordés au Département lui-même ou à des ministères qui fournissent des services gratuits à l'Imprimerie nationale. Le coût des travaux d'impression exécutés à l'extérieur pour le compte de ministères qui ne font pas appel au Département s'élève à environ 5 millions de dollars et ce coût non plus n'est pas pris en considération dans les chiffres donnés. Néanmoins même si le chiffre des ventes des publications de l'Imprimerie nationale était modifié de façon à englober tous les éléments du prix de revient, il resterait bien faible par rapport au chiffre total des ventes des imprimeurs commerciaux du Canada lequel atteint environ 900 millions de dollars par an.

Fac-similé 1—PROGRESSION DES VENTES



## ORGANISATION

L'article 4 de la *Loi sur les impressions et la papeterie publiques* énonce clairement les fonctions du Département:

4. (1) Le Département est chargé exclusivement des fonctions qui suivent, relativement aux services requis pour le Sénat et la Chambre des communes et pour les divers ministères du gouvernement, savoir:
  - a) l'exécution et la vérification de tous ouvrages d'impression, de stéréotypie, d'électrotypie, de lithographie, de reliure ou autres ouvrages du même genre et l'obtention des matériaux requis à ces fins;
  - b) l'achat et la distribution de tout le papier, des livres, et autres articles de papeterie de toute espèce, excepté les livres requis pour la bibliothèque du Parlement, ainsi que tous les livres imprimés requis pour l'usage des chapelains, des bibliothèques et des classes aux pénitenciers, lesquels peuvent être obtenus de la manière autorisée par la loi;
  - c) la vente de tous les livres ou ouvrages publiés par l'ordre de l'une ou de l'autre des Chambres ou par les deux Chambres du Parlement ou de tout ministère du gouvernement, et
  - d) la vérification de tous les comptes de publicité.

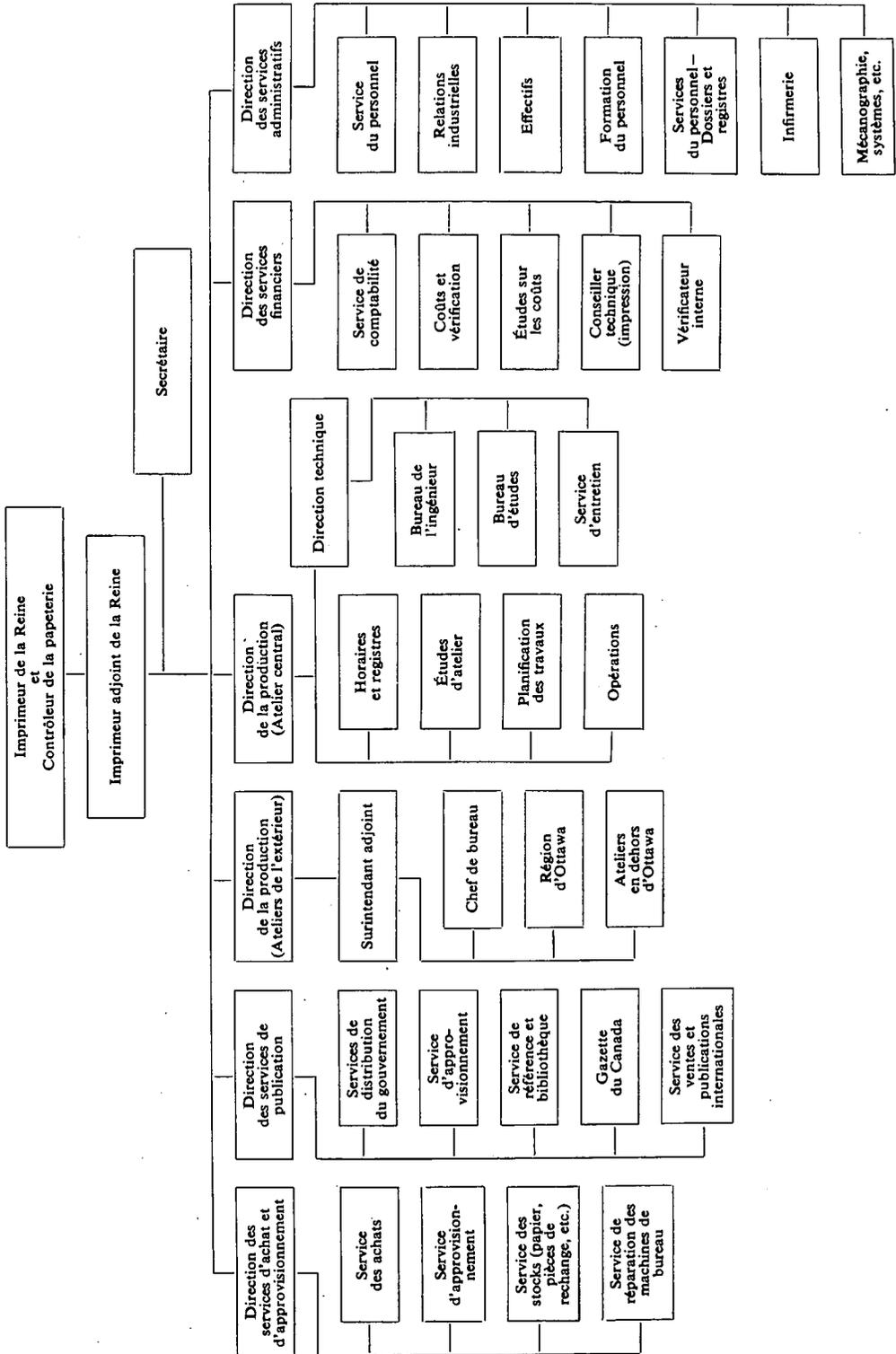
La dernière fonction, celle de la vérification des comptes de publicité, relève maintenant du Contrôleur du Trésor.

On peut se faire une excellente idée des services que fournit le Département des impressions et de la papeterie publiques à partir de l'organigramme du fac-similé 2. Les grandes responsabilités sont assumées par quatre directions tandis que deux autres, celle des services administratifs et celle des services financiers, appuient les quatre premières.

La Direction de la production (atelier central) exécute à Hull, Québec, une grande variété de travaux d'impression pour le compte du Parlement, des ministères et des organismes. Elle établit aussi les devis techniques des travaux d'impression confiés à l'atelier principal ou à des imprimeurs commerciaux.

La Direction de la production des ateliers de l'extérieur dirige les activités de onze ateliers d'impression qui servent les ministères dans la région d'Ottawa et de seize ateliers établis en dehors d'Ottawa dans des régions où les ministères sont représentés. En général, les ateliers de l'extérieur exécutent des travaux qui exigent des machines spéciales et qui ne pourraient être faits avec le matériel dont disposent les services ordinaires de reproduction des ministères. Cependant les nouvelles machines offset qu'on trouve aujourd'hui dans plusieurs ministères ôtent beaucoup de valeur à la distinction que l'on cherche à maintenir entre les travaux de reproduction et les travaux d'impression.

Fac-similé 2—ORGANIGRAMME DU DÉPARTEMENT DES IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES



La Direction des services d'achat et d'approvisionnement achète la papeterie, les fournitures de papier et les machines de bureau pour les ministères et les organismes; elle procure au Département lui-même le matériel d'imprimerie dont il a besoin et elle adjuge les contrats offerts aux imprimeurs commerciaux. Elle poursuit des recherches sur les produits, met au point les devis techniques et fait des analyses de qualité pour les fournitures qu'elle garde en stock et destine aux ministères et aux organismes. Elle tient des stocks de papier, de matériel d'imprimerie et de pièces de rechange. Une section s'occupe tout spécialement de mettre à l'essai, de réparer et d'entretenir les machines de bureau. Cette section est également chargée de fournir les machines à écrire, à additionner, à calculer, etc. dont ont besoin les ministères et les organismes.

La principale fonction de la Direction des publications consiste à diffuser les publications du gouvernement. Cette diffusion comprend la préparation et la publication des catalogues et des listes de prix; la vente des publications par commande postale ou par l'intermédiaire des librairies de l'État ou des librairies commerciales; la distribution gratuite des publications aux ayants droit; l'établissement des listes d'envoi pour les ministères et les organismes. La Direction des publications publie la *Gazette du Canada* et les *Statuts du Canada* et elle a le monopole de la vente au Canada des publications des Nations Unies.

L'Imprimeur de la Reine et l'Imprimeur adjoint de la Reine dirigent et coordonnent les travaux des diverses directions sous l'égide du Secrétaire d'État, ministre responsable du Département des impressions et de la papeterie publiques.

#### BESOINS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'IMPRESSIONS ET DE PUBLICATIONS

On se propose, dans la présente étude, d'évaluer comment le Département des impressions et de la papeterie publiques s'acquitte de ses fonctions. Il n'est nullement question d'examiner la nature des commandes passées par les ministères et les organismes. Néanmoins une certaine compréhension de la nature de ces commandes servira à déterminer si les besoins du gouvernement sont pleinement satisfaits.

La plupart des publications officielles ont pour but de faciliter l'application des programmes décidés et des mesures prises par le gouvernement. Les besoins de ce dernier en matière d'impression vont de simples formules et en-têtes de lettres à des publications fort importantes. Certaines publications sont imprimées occasionnellement, d'autres le sont annuellement, trimes-

triellement, mensuellement ou même quotidiennement. Certaines sont destinées à l'usage exclusif des ministères et des organismes qui les font imprimer, d'autres sont destinées au grand public. Certaines informent, d'autres persuadent, d'autres enfin réglementent ou ordonnent. Un fort volume de travaux d'imprimerie est nécessaire pour répondre d'une part aux besoins administratifs internes et d'autre part aux exigences grandissantes des programmes d'information des ministères et des organismes.

Parmi les documents imprimés à Hull, certains émanent du Parlement: les *Débats* de la Chambre des communes et du Sénat, les procès-verbaux de leurs délibérations, les rapports des comités et les Statuts. La *Gazette du Canada*, publication hebdomadaire, annonce officiellement les transactions et les règlements de l'État. Les publications des ministères et des organismes comprennent les rapports annuels et bien d'autres documents concernant des sujets aussi variés que les récoltes agricoles, les renseignements touristiques, la Déclaration canadienne des droits de l'homme, l'Art esquimau, la prospection de l'uranium, la cueillette des champignons, la géographie du Canada et les marées. En fait, les sujets qui ne sont pas traités dans les publications du gouvernement sont très rares. Non seulement le Département des impressions et de la papeterie publiques imprime ces publications mais il les entrepose et les vend.

La priorité est accordée aux travaux effectués pour le Parlement. Viennent ensuite les travaux destinés aux ministères dans la mesure où ces travaux exigent une attention spéciale par suite de leur urgence ou de leur nature confidentielle. Les autres travaux sont exécutés quand le temps le permet ou ils sont confiés à des imprimeries commerciales.

#### QUALITÉ DES SERVICES FOURNIS

Quinze ministères provoquent les trois quarts des travaux d'impression du gouvernement. C'est pourquoi vos commissaires ont sondé les opinions de la clientèle sur la qualité des services, en plus de soixante hauts fonctionnaires de ces ministères, tous affectés à des services d'achat, d'information, ou d'édition. Naturellement, les points de vue exprimés n'étaient pas tous les mêmes mais voici les points ayant donné lieu à une certaine unanimité:

- L'Imprimerie nationale fournit actuellement de bons services. Une amélioration sensible a été enregistrée au cours des dernières années.
- Les commandes sont généralement exécutées et livrées dans les délais convenus, sauf dans certains cas de conflit avec des commandes prioritaires. Les retards deviennent encore plus considérables lorsque les travaux sont donnés

à forfait, car la méthode actuelle d'adjudication est très lente. (Une enquête a révélé que plusieurs retards signalés étaient imputables aux ministères eux-mêmes à cause de nombreux changements de dernière heure apportés aux manuscrits, aux épreuves, etc. D'autres retards résultaient de l'absence de coordination entre les travaux de traduction et de production.)

- La qualité des travaux est souvent supérieure lorsque ceux-ci sont exécutés à l'Imprimerie nationale même. La méthode actuelle d'adjudication, qui permet d'accorder des contrats à des imprimeurs commerciaux même si leur réputation est mauvaise ou si leurs outillages ne conviennent pas à l'exécution des travaux de la qualité désirée, explique en grande partie la qualité inférieure des textes imprimés à l'extérieur.
- Dans le cas des publications de série, le transfert des commandes d'un imprimeur commercial à un autre, et même à l'Imprimerie nationale, complique les rapports que le ministère qui a passé la commande doit avoir avec ses divers imprimeurs et se traduit souvent par un changement de typographie ou de disposition qui altère l'apparence de la publication.
- Les prix qu'exige l'Imprimerie nationale sont généralement inférieurs à ceux des ateliers commerciaux. En outre, comme les ministères qui passent les commandes et acquittent les factures ne peuvent pas intervenir dans le choix des imprimeurs, il se produit des fluctuations de prix pour des travaux semblables qui rendent très difficile l'établissement d'un budget précis.

Les fonctionnaires interviewés se sont montrés moins satisfaits en ce qui concerne les méthodes actuelles d'achat et de réparation des machines de bureau. La plupart se plaignent de la façon dont sont exécutées leurs commandes d'appareils spéciaux et demandent plus de souplesse et plus de liberté pour leurs petits achats. Dans les rapports intitulés *Méthodes et travail de bureau* et *Services d'approvisionnement*, vos commissaires présentent une analyse plus détaillée de ces griefs, ainsi que des recommandations pour améliorer les méthodes actuelles.

#### UNE REVISION S'IMPOSE

Les fonctions du Département ont été définies à l'origine par la Loi de 1886 et n'ont pas changé depuis, si ce n'est l'adjonction ultérieure de nouvelles responsabilités relatives à l'achat, à l'entreposage, aux réparations et à l'entretien des machines et des fournitures de bureau. Depuis 1886, de nombreux changements importants se sont produits en ce qui concerne les effectifs, les responsabilités et l'organisation du gouvernement; de nouvelles machines et

des méthodes perfectionnées ont complètement changé la nature des travaux d'imprimerie; de nouveaux procédés de reproduction ont pris la place des rotatives pour répondre aux besoins des ministères—bref, après soixante-quinze ans, une révision s'impose. En outre, vos commissaires font dans d'autres rapports certaines recommandations qui auront une répercussion directe sur la forme, l'organisation financière, le personnel et les méthodes administratives de l'organisme désigné pour fournir aux organes essentiels du gouvernement les services d'impression et d'édition dont ils ont besoin.

# 2

## L'IMPRIMERIE NATIONALE

### SON IMPORTANCE ET SON RÔLE

Bien qu'en 1886 le Département des impressions et de la papeterie publiques ait été chargé de l'exécution dans ses ateliers de *tous* les travaux d'impression, d'électrotypie, de lithographie et de reliure, une partie de ceux-ci ont toujours été adjugés à des imprimeurs de l'extérieur. La proportion des travaux confiés à ces imprimeurs n'a jamais cessé d'être une source de controverse, car l'industrie privée soutient que sa part n'est pas suffisante. Le débat s'est même envenimé au cours des dernières années depuis que le Département est installé dans son nouveau et vaste édifice et qu'il a remplacé une partie de son outillage par des machines modernes à haut rendement. Dans ses nouveaux locaux, l'Imprimerie nationale est en mesure d'entreprendre des tâches qui, au cours de la deuxième guerre mondiale et immédiatement après, étaient confiées aux imprimeurs indépendants.

Malgré sa responsabilité statutaire d'exécuter tous les travaux d'impression du gouvernement, le Département s'est très sagement abstenu d'entreprendre certaines tâches nécessitant des outillages spéciaux qui une fois installés n'auraient pas servi une bonne partie de l'année. Néanmoins, l'expérience de l'Imprimerie nationale illustre abondamment la difficulté que le gouvernement éprouve à limiter le développement d'un service auxiliaire.

L'Imprimerie nationale a acquis tout l'équipement nécessaire pour répondre rapidement et efficacement aux besoins spéciaux du Parlement et des ministères. Les procès-verbaux des débats du Parlement doivent être imprimés et distribués en quelques heures; les projets de loi doivent être imprimés et le cas échéant réimprimés dès la réception; les comptes rendus

des délibérations de comités doivent être imprimés et distribués également sans retard. Des publications, comme la *Gazette du Canada* qui contient les proclamations et les règlements ayant force de loi, doivent paraître ponctuellement et quelquefois à bref délai. D'autres documents urgents et confidentiels, de même que les documents qui doivent être déposés au Parlement, en anglais et en français, avant une date déterminée, font objet d'une attention spéciale. Un service de cette nature coûte toujours plus, car il faut disposer en permanence d'un matériel et d'un personnel spécial. Malheureusement, ces tâches urgentes ne sont pas réparties tout le long de l'année et elles arrivent toutes en même temps pendant les sessions du Parlement. En outre, il est souvent impossible de prévoir les périodes de pointes qui ne durent ordinairement que quelques heures. En conséquence, quand le Département n'a pas de travaux pour remplir les périodes creuses, son coûteux matériel n'est que partiellement employé, et ses frais d'exploitation augmentent au détriment des contribuables.

Toutefois, comme de nombreux autres services du gouvernement, décrits dans le rapport intitulé «*Faire*» ou «*faire faire*»? les services de l'Imprimerie se sont développés outre mesure. Il est rare que l'équipement de l'atelier actuel soit complètement consacré aux travaux parlementaires, car ceux-ci ne représentent que 15 p. 100 de la valeur totale de la production. Tous les travaux que le Département se réserve n'occupent que les deux tiers du nombre des heures ouvrables. Ces travaux comprennent la plupart des publications du Bureau fédéral de la statistique, les ordres de service courant de l'Armée et de l'Aviation, le bulletin mensuel *Commerce extérieur*, publié par le ministère du Commerce, les *Comptes publics*, la *Gazette du Travail* publiée mensuellement, le *Guide postal* et plusieurs autres publications semblables. La plupart de ces publications pourraient être confiées, sans en augmenter le coût, à des imprimeries commerciales.

Maintenant que l'Imprimerie nationale dispose d'un si bel outillage elle se trouve dans l'obligation, si elle ne veut pas s'en défaire, de l'exploiter à un coût raisonnable et pour y parvenir elle doit l'utiliser au maximum grâce à des équipes de relais et elle doit avoir recours à des méthodes modernes de contrôle de la production et à la planification méticuleuse du travail. La modernisation et le remplacement de certaines machines ont encore accru la capacité de production actuelle. Bref, on pourrait assister à une expansion progressive qui alourdirait inutilement les tâches et les responsabilités du gouvernement.

Il est indiscutable que le Parlement reçoit du Département des impressions et de la papeterie publiques un service d'une qualité tout à fait supérieure. Cependant, la priorité accordée aux documents parlementaires retarde l'exé-

cution des autres travaux et réduit le rendement général de l'Imprimerie. Les établissements commerciaux actuels, par suite de leur répartition géographique, ne seraient pas en mesure de fournir un service de cette qualité. Par ailleurs l'adjudication est une méthode lente et coûteuse. C'est pourquoi on a intérêt à faire les petits travaux et les travaux urgents au Département même; autrement, il faudrait négocier des ententes spéciales avec les imprimeries commerciales. D'autres publications, telles que la *Gazette du Canada*, ont un caractère juridique qui semble justifier la continuation de leur impression à l'Imprimerie nationale.

L'Administration serait peut-être moins bien servie si les publications de ce genre et nombreux autres documents étaient confiés aux imprimeurs commerciaux. En même temps, l'Imprimerie nationale doit être assurée d'un minimum constant de commandes, pour que ses opérations ne majorent pas indûment la facture qui revient au gouvernement. Néanmoins, elle continuera de croître inutilement si elle n'est pas obligée d'entrer dans la concurrence commerciale surtout en ce qui a trait aux travaux secondaires qu'on n'a d'ailleurs aucun intérêt à exécuter dans les ateliers du gouvernement. En somme, l'Imprimerie nationale ne devrait obtenir qu'une partie de ses travaux sans faire de soumission; les autres commandes devraient faire l'objet d'une concurrence avec les imprimeries commerciales.

Les impressions du Parlement, les petits travaux de moins de \$1,000 de la région d'Ottawa, et les travaux urgents ou spéciaux qu'il y a avantage à exécuter à l'Imprimerie nationale devraient lui être accordés sans soumissions, comme par le passé. Moins des deux tiers des travaux actuels sont classés par le Département même comme étant du travail devant être effectué dans ses propres ateliers. Comme l'imprimerie du gouvernement n'a que des équipes de jour sur une base permanente et qu'elle n'emploie des équipes de nuit que dans les cas de nécessité, le total des heures de travail n'atteint actuellement que 75 p. 100 environ du nombre d'heures possible si l'équipement fonctionnait à plein rendement avec des équipes permanentes de jour et de nuit. En se fondant sur les méthodes actuelles et sur la nature des travaux qu'il est nécessaire d'exécuter au Département, seulement 50 p. 100 (c'est-à-dire les deux tiers de 75 p. 100) de la capacité actuelle de l'imprimerie avec équipes de jour et de nuit devraient être accordés sans adjudication. C'est là le maximum des commandes qu'il faudrait passer à l'Imprimerie nationale sans qu'elle ait à subir de concurrence.

Les montants facturés pour ces commandes exclusives devraient comprendre le coût entier des matériaux, de la main-d'œuvre et des frais généraux, ceux-ci étant calculés pour chaque commande en supposant que l'équipement sera utilisé à 75 p. 100 de sa capacité actuelle, avec équipes de jour et de

nuit. Une surtaxe de 15 p. 100 devrait être ajoutée au coût de tous les travaux urgents à l'atelier (sauf ceux qui reviennent régulièrement) afin d'inciter les ministères qui passent les commandes à éliminer tous les délais et les négligences internes susceptibles de provoquer l'état d'urgence.

L'Imprimerie nationale devrait être obligée d'entrer dans la concurrence commerciale pour la seconde moitié de sa capacité de production actuelle. Il faudra bien qu'un jour le Département des impressions équilibre son budget et ne fonctionne plus à perte.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que tous les documents parlementaires, y compris les procès-verbaux des *Débats* des deux Chambres, les statuts, les documents à déposer au Parlement ou dont le Parlement ordonne l'impression, d'autres publications comme la *Gazette du Canada* et tous les petits travaux d'Ottawa inférieurs à \$1,000 continuent d'être imprimés, sans soumissions, dans les ateliers du gouvernement, pourvu que le volume total de ces impressions ne dépasse pas 50 p. 100 de la capacité de production actuelle, avec équipes de jour et de nuit.
  - 2 Que le prix de revient intégral des travaux susmentionnés soit couvert par les crédits du Parlement, ou par ceux des divers ministères, sur la base de l'utilisation de l'équipement actuel à 75 p. 100 de sa capacité avec équipes régulières de jour et de nuit et avec une surtaxe de 15 p. 100 pour certains travaux d'urgence.
  - 3 Que l'Imprimerie nationale obtienne ses autres commandes par adjudication et en concurrence avec les imprimeries commerciales, le but étant un budget équilibré tenant compte de tous les frais.

#### EFFICACITÉ

Pour que l'Imprimerie nationale puisse, en concurrençant ses rivales, obtenir un nombre suffisant de commandes il lui faut améliorer son efficacité.

L'Imprimerie de Hull est l'une des plus grandes imprimeries du Canada. Bien que l'immeuble et une partie de l'outillage soient de date récente, une grande partie de l'outillage n'est ni moderne ni souple. Pour que l'Imprimerie nationale puisse concurrencer ses rivales et équilibrer son budget, elle doit être autorisée, lorsqu'une telle mesure s'impose, à remplacer son outillage désuet par de puissantes machines modernes ayant une grande souplesse d'emploi.

La direction de l'Imprimerie nationale reconnaît qu'elle administre un grand établissement essentiellement industriel qui requiert une planification efficace, un programme et un contrôle de production, une analyse des prix de revient, des méthodes et de l'utilisation de la main-d'œuvre. La perte d'une partie du marché exclusif du Département des impressions nécessitera l'accélération progressive des mesures prises actuellement pour mettre en vigueur ces nouvelles techniques administratives.

Le groupe d'étude des ateliers, créé en 1958, a analysé un certain nombre d'opérations manufacturières et il a établi des normes d'utilisation de la main-d'œuvre. Les sections qui ont fait l'objet d'une étude ont, semble-t-il, accru leur rendement de 15 p. 100, ce qui représente une économie annuelle d'environ \$40,000. Lorsque l'étude de toutes les opérations de l'imprimerie sera achevée des économies supplémentaires de \$300,000 seront possibles.

Le contrôle de la production qui englobe la distribution, la planification, les emplois du temps et l'acheminement de tous les travaux dans les diverses sections de l'atelier, a pour but de donner aux clients le service qu'ils désirent au plus bas prix possible. Certaines sections ont été munies récemment de systèmes automatiques d'analyse des données. Néanmoins, l'absence de normes de travail adéquates et le manque de personnel compétent n'ont pas permis d'exploiter au maximum ce coûteux matériel. Cela est d'autant plus regrettable que l'Imprimerie nationale aurait probablement satisfait sa clientèle tout aussi bien avec un système manuel approprié. Néanmoins, le nouveau système a amélioré le contrôle dans les sections où il a été introduit.

Le rendement de l'Imprimerie dépend beaucoup de la section de planification des travaux. Les préposés à la planification reçoivent les commandes des services de rédaction des ministères et coordonnent tous les travaux à faire à l'Imprimerie. Leurs plans finis, ils déterminent les étapes de l'impression et permettent de fixer les dates de livraison et les prix de vente indiqués aux ministères. Ce sont les vendeurs du Département. Néanmoins, malgré cette fonction primordiale, ce n'est que tout récemment que l'on a commencé à comparer les plans avec les résultats obtenus pour savoir si les plans ont été mis en application comme il faut.

Le système actuel de comptabilité du Département fondé uniquement sur des prix de revient partiels, se révèle inadéquat pour assurer une bonne gestion. L'introduction, dans le système de comptabilité, de prix de revient normaux dévoilerait les carences actuelles et suggérerait les décisions administratives qu'il y aurait lieu de prendre pour corriger la situation. Il en résulterait, entre autres, un contrôle accru en ce qui concerne les heures de travail non imputables sur les travaux et les pertes de matériel.

Les efforts du Département pour améliorer les méthodes de contrôle du coût direct de la main-d'œuvre et des matériaux restent néanmoins louables, mais cette opinion ne saurait s'appliquer aux mesures adoptées pour contrôler les autres éléments des prix de revient.

Comme la dépréciation des immeubles et de l'outillage n'a pas été incluse jusqu'à présent dans ses prix de revient, le Département s'est désintéressé dans une certaine mesure de l'emploi qui était fait de ses installations. Les frais généraux sont certainement plus élevés que ceux des imprimeries commerciales, mais il est juste de reconnaître qu'une forte partie de ces frais échappent au contrôle de la direction de la production et même du Département. Lorsque l'administration de l'Imprimerie aura l'autorité nécessaire pour contrôler tous les éléments des prix de revient, elle aura tout intérêt à s'en prévaloir d'autant plus qu'elle sera forcée de rivaliser avec les établissements commerciaux pour conserver une partie du marché dont elle a actuellement le monopole.

*Nous recommandons donc:* Que l'application du programme destiné à améliorer l'efficacité de la production soit accélérée et étendue à toutes les phases du fonctionnement de l'Imprimerie nationale.

#### PRIX DE REVIENT

La controverse relative aux opérations de l'Imprimerie nationale porte sur le fait que l'on ne connaît pas, ou que l'on ne tient pas compte des prix de revient intégraux et exacts. Vos commissaires ont déjà souligné l'inefficacité des méthodes employées actuellement pour répartir le coût des opérations du gouvernement; ils ont formulé dans leur rapport intitulé *La gestion financière* certaines recommandations destinées à assurer le redressement de cette situation. Cette nécessité se fait particulièrement sentir dans les services auxiliaires, et notamment dans l'impression.

L'article 37 de la *Loi concernant le Département des impressions et de la papeterie publiques* permet au ministre des Finances de consentir à l'Imprimeur de la Reine des avances sur le Fonds du revenu consolidé pour

acheter le matériel destiné à l'exécution des commandes données ou des réquisitions faites sous l'autorité de la présente loi, et pour payer les salaires des ouvriers employés à l'exécution de ces commandes ou réquisitions.

L'Imprimeur de la Reine est libre de réutiliser ces avances à même les sommes que lui remettent les ministères pour les commandes exécutées. Le but poursuivi est un équilibre budgétaire sans profits ni pertes.

Toutefois, on ne tient compte pour établir les factures que des dépenses couvertes par les avances, les autres éléments du prix de revient étant couverts par des crédits parlementaires. C'est ainsi que les grandes prévisions budgétaires de 1962-1963 prévoient les crédits suivants, pour le Département des impressions et de la papeterie publiques:

Administration du Département .....	\$ 790,500
Achat de la papeterie et du matériel .....	1,302,400
Distribution des documents officiels .....	652,100
Impression et reliure des publications officielles vendues ou distribuées gratuitement aux ministères et au public .....	971,500
Impression de la <i>Gazette du Canada</i> .....	140,000
Impression et reliure des Statuts annuels .....	35,000
Équipement et remplacement des machines .....	297,800
	4,189,300

Une partie importante de ces crédits est affectée à des fonctions du Département qui n'ont rien à voir avec l'imprimerie. Quoi qu'il en soit ces crédits donnent lieu à deux systèmes de comptabilité. Les dépenses couvertes par les crédits susmentionnés sont réglées selon la méthode de la comptabilité de caisse, tandis que celles couvertes par le fonds de roulement sont réglées selon la méthode d'exercice qui tient compte des sommes à recevoir, de la valeur des stocks, etc.

En outre, les prix de vente aux clients n'englobent pas tous les éléments des prix de revient. C'est ainsi qu'on ne tient compte ni de l'achat, ni du remplacement ou de la dépréciation des machines et des bâtiments. D'autres dépenses, comme celles du chauffage (\$105,000), du nettoyage (\$83,000), de l'électricité (\$79,000) et de l'eau (\$15,000), sont couvertes par des crédits du ministère des Travaux publics, tandis qu'un grand nombre d'autres dépenses, et, en particulier, celles qu'entraînent les avantages sociaux accordés aux employés, sont couvertes par les crédits d'autres ministères et organismes.

Le coût du bâtiment qu'occupe actuellement l'Imprimerie nationale a fait l'objet d'une publicité considérable. Quelle qu'en ait été la cause fondamentale, il n'en reste pas moins que les 918,620 pieds carrés de la superficie utilisable dans ce bâtiment ont coûté \$16,038,939, soit environ \$17.50 le pied carré. Normalement, les imprimeries commerciales de cette importance s'efforcent de limiter le coût de leurs bâtiments avec conditionnement de l'air à environ \$10 le pied carré. Vos commissaires n'ont pas eu à enquêter sur le coût de ce bâtiment. Du point de vue gestion, cependant, il est certain que le Département des impressions doit veiller à utiliser au maximum les locaux dont il dispose. Les différentes sections du Département occupent, il est vrai, tout l'espace disponible mais les mêmes activités pourraient fort bien avoir lieu dans des locaux plus petits. Si le Département était obligé de payer un loyer, il libérerait les locaux superflus et d'autres ministères pourraient s'y installer. Quelles qu'aient pu être les causes du coût du bâtiment en question, l'Imprimerie devrait payer un loyer équitable pour les locaux dont elle a besoin; sinon elle devrait occuper un autre bâtiment mieux approprié à ses fins et moins coûteux.

Au total, les frais généraux, y compris le coût de l'espace occupé par l'Imprimerie nationale dépassent d'environ 60 p. 100 le coût imputable aux autres ministères et organismes du gouvernement. Avec un loyer normal, ce chiffre pourrait être abaissé à 45 p. 100. D'autres économies déjà signalées permettraient même de le réduire à 37 p. 100. Sur cette base, vos commissaires estiment que l'Imprimerie nationale pourrait, en concurrence avec les établissements commerciaux, obtenir un volume de travail suffisant pour lui permettre d'atteindre le but visé, c'est-à-dire l'équilibre de son budget. Cet objectif se révèle d'autant plus facile que le Département possède des avantages sur ses concurrents, étant donné qu'il n'a pas besoin de faire des dépenses de publicité pour activer ses ventes, qu'il n'a pas à réaliser de bénéfices et qu'il est exempt de l'impôt sur le revenu. On ne devrait pas accepter pour autant les soumissions des imprimeurs mal équipés en personnel et en matériel qui n'ont pas la réputation de faire du bon travail. Chaque contrat d'impression devrait comporter des sanctions sévères qu'il faudrait appliquer rigoureusement.

L'établissement des prix de revient ne pourra se faire sur une base rationnelle que si le coût global des opérations de l'Imprimerie et non pas seulement le coût des matériaux et de la main-d'œuvre, comme c'est le cas présentement, passe par un fonds de roulement. Cette méthode de financement convient particulièrement aux opérations de nature rentable; elle permet aussi de recourir aux méthodes comptables fondées sur la comptabilité d'exercice qui ont fait leurs preuves dans le commerce et dans l'industrie.

Le fonds de roulement peut être alimenté au début par des avances provenant du Fonds du revenu consolidé et répondant aux besoins de l'Imprimerie nationale en matière d'exploitation. Les dépenses sont alors couvertes par le fonds, les commandes facturées aux ministères qui les ont faites et les recettes peuvent être utilisées de nouveau. Le fonds reste constamment intact; il comprend les espèces en caisse, les montants à recevoir et les stocks. Les bénéfices d'exploitation peuvent être retenus pour suppléer, au besoin, au fonds de roulement, ou bien encore ils peuvent être transférés au compte général des revenus budgétaires. Les déficits doivent être comblés au moyen de crédits votés par le Parlement, à moins que des bénéfices réalisés antérieurement ne soient suffisants pour les combler et pour maintenir le fonds de roulement au niveau voulu.

Une telle méthode de comptabilité laisserait l'entière responsabilité des opérations à l'administration supérieure de l'Imprimerie nationale, à condition que celle-ci ait suffisamment d'autorité et de souplesse pour être tenue pleinement responsable des résultats. La stabilité de l'emploi des cadres administratifs et des employés devrait dépendre uniquement de la compétence professionnelle des uns et des autres. Le Parlement serait tenu au courant des projets de l'Imprimerie au moyen des prévisions budgétaires et les résultats financiers seraient par la suite signalés dans les Comptes publics.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que le coût de toutes les opérations d'imprimerie du Département des impressions et de la papeterie publiques soit financé au moyen d'un fonds de roulement.
  - 2 Que les dépenses relatives aux opérations d'imprimerie actuellement incluses dans les budgets des autres ministères et organismes soient couvertes par le même fonds.
  - 3 Que le prix de location des locaux soit établi sur la base du loyer raisonnable qu'il faudrait payer pour des locaux de nature et de dimensions appropriées.

#### SUCCURSALES

Avant de considérer les effets que ces recommandations auront sur l'organisation actuelle de l'Imprimerie nationale, vos commissaires vont passer les succursales en revue. Ces succursales sont au nombre de 27 et elles sont situées à Ottawa même, ou disséminées dans tout le pays. Elles ont pour but

de fournir aux ministères et aux autres organismes les services d'imprimerie qui dépassent la capacité des services ordinaires de reproduction. Les organismes qui bénéficient du service des succursales sont en général satisfaits, bien qu'ils souhaiteraient parfois des livraisons plus rapides.

La centralisation du contrôle exercé sur ces succursales au Département des impressions et de la papeterie publiques a permis de réaliser de fortes économies. La comparaison des frais d'exploitation des diverses succursales a introduit un élément de concurrence, tandis que le contrôle des prix de revient, l'acquisition de machines modernes et l'introduction de méthodes nouvelles ont accru suffisamment le rendement pour compenser les augmentations des salaires et des autres frais survenus au cours des dernières années. En général, les prix de revient de ces succursales, même si on y ajoute les frais laissés pour compte actuellement, soutiennent la comparaison avec le coût des imprimeries commerciales pour des travaux de même nature. D'autres économies pourraient être réalisées par l'emploi des techniques d'évaluation des tâches et par une surveillance plus étroite.

Une amélioration s'impose dans les méthodes d'administration et de contrôle des 27 succursales. Par exemple, des formules destinées au pays tout entier, sont parfois imprimées dans les succursales moins bien outillées, alors que leur impression massive à l'atelier principal de Hull serait plus avantageuse. La nomination de directeurs régionaux assurerait un meilleur contrôle à un échelon où il fait défaut, tandis qu'au contraire, il faudrait réduire dans chaque succursale le personnel de surveillance qui s'y trouve un peu trop nombreux.

Les résultats satisfaisants de la centralisation du contrôle des succursales montrent qu'on aurait tout intérêt à étendre ce contrôle aux ateliers qui dépendent encore d'autres ministères. Il serait ensuite possible d'utiliser ces ateliers pour toute une gamme de travaux, mais on pourrait les laisser où ils sont actuellement afin qu'ils continuent de bien servir les ministères qui les exploitent présentement.

*Nous recommandons donc:* Que l'on procède à un examen général de toutes les imprimeries gouvernementales qui ne relèvent pas encore du Département des impressions et de la papeterie publiques, en vue d'en centraliser la direction et le contrôle.

## RÉORGANISATION

La loi de 1886 reconnaissait la nature industrielle de l'imprimerie, mais par la suite, le Département des impressions et de la papeterie publiques s'est

graduellement transformé en un ministère ordinaire. Certaines entreprises industrielles et autres que le gouvernement a créées au cours des vingt dernières années ont été soustraites à l'application des règlements en matière de finances, de personnel et de gestion que l'administration centrale destine aux ministères. L'Imprimerie nationale, elle, n'a pas été soustraite à ces règlements. Vos commissaires ont déjà mentionné le fait qu'il est regrettable que des ministères ayant à assumer des fonctions essentielles du gouvernement ne soient pas nantis d'une autorité suffisante. La situation est encore plus déplorable lorsqu'il s'agit d'une entreprise du genre de l'imprimerie. Dans une large mesure, les règlements de l'administration centrale entravent la gestion efficace d'une opération industrielle. En outre, un marché monopolisé où les clients sont obligés d'utiliser certains services et d'acquitter les notes qu'on leur présente est de nature à étouffer l'efficacité de ces services.

Les règlements financiers actuels ne conviennent manifestement pas aux opérations d'une imprimerie. Vos commissaires ont déjà recommandé certains changements propres à faciliter l'adoption de méthodes comptables exactes et complètes, propres à permettre l'adaptation des dépenses aux revenus, et propres à révéler l'effet des fluctuations des stocks sur les disponibilités. De même, une imprimerie appelée à concurrencer les autres ne saurait se permettre le luxe d'une double comptabilité. Le Contrôleur du Trésor possède sa propre comptabilité destinée à prévenir tout dépassement des crédits, tandis que le Département garde le double de presque tous les documents afin que l'administration ait à sa disposition les renseignements financiers indispensables à une gestion efficace.

Même si les salaires des employés techniques de l'Imprimerie nationale se rattachent à ceux payés dans les imprimeries de Montréal et de Toronto, la situation de ces employés ressemble étrangement à celle des autres fonctionnaires. Les salaires des cadres et des employés non techniques correspondent généralement à ceux versés dans les autres ministères et non à ceux versés par l'industrie privée. Le recrutement du personnel donne lieu à des interviews beaucoup trop nombreuses et il ne tient pas assez compte des urgences ni des compétences requises pour les travaux d'imprimerie. La sécurité professionnelle dont bénéficient les employés fonctionnaires crée des difficultés du point de vue discipline. Toute modification du personnel autorisé prend beaucoup de temps et l'Imprimerie nationale est dans l'impossibilité actuellement d'ajuster ses effectifs aux besoins qui se font sentir.

Dans leurs rapports intitulés *La gestion de la fonction publique*, vos commissaires ont déjà fait des recommandations dans le but de corriger certaines méthodes administratives du gouvernement. Plus de latitude est demandée pour les ministères et cette recommandation s'applique tout particulièrement

au Département des impressions. Rares sont les questions d'ordre supérieur qui peuvent nécessiter une décision de l'exécutif, et celles qui sont de cet ordre, comme le choix du Directeur des impressions, le jugement porté sur son administration et sa destitution, le cas échéant, de même que le contrôle général du capital, de l'exploitation et du fonds de roulement n'exigent pas une attention journalière constante.

L'organisme (fac-similé 2) montre que la plupart des fonctions administratives propres à une organisation industrielle sont déjà incorporées à la structure interne du Département des impressions. Par ailleurs, ce Département a de nombreuses autres fonctions qui nuisent à l'exploitation, sur une base industrielle, de l'Imprimerie nationale.

*Nous recommandons donc:* Que l'Imprimerie nationale soit exploitée comme une entreprise industrielle indépendante sous le contrôle d'un Directeur des impressions.

# 3

## L'IMPRIMEUR DE LA REINE

### FUTURES FONCTIONS

Dans le chapitre précédent, vos commissaires ont proposé une organisation indépendante pour l'Imprimerie nationale, sous l'autorité d'un Directeur des impressions, mais ils n'ont pas envisagé les fonctions futures de l'Imprimeur de la Reine. En sa qualité de chef du Département des impressions et de la papeterie publiques, ce haut fonctionnaire dirige actuellement les services de publication aussi bien que les travaux d'impression. Ces deux fonctions sont souvent réunies dans les entreprises commerciales. Toutefois, l'imprimerie est une opération industrielle distincte, tandis que le commerce de l'édition exige une variété de talents et comporte une foule de problèmes très particuliers.

Un grand nombre de fonctionnaires font des recherches, compilent des statistiques, résolvent des problèmes. Les résultats de leurs travaux doivent être communiqués au public. Le simple fait d'imprimer ces résultats ne suffit pas pour les diffuser. Pour susciter l'intérêt du public envers une publication, il faut la présenter sous une forme attrayante, en porter l'existence à la connaissance des lecteurs éventuels et la rendre facilement accessible. Sans le concours de l'éditeur, l'auteur pourrait difficilement atteindre le but qu'il vise.

L'édition comprend plusieurs aspects: il y a le choix et la publication des ouvrages, l'impression et la reliure et finalement la publicité pour les ventes. Toutefois, il existe une différence essentielle, dont il faut tenir compte, entre un éditeur commercial et l'éditeur des publications du gouvernement. Le premier assume les risques financiers de l'édition et décide d'ordinaire si l'ouvrage doit être imprimé. Le second, par contre, publie rarement à des

fins commerciales. Les publications officielles ont pour but de faciliter la réalisation des programmes et la mise en vigueur des directives des ministères et des organismes. Ce sont donc ceux-ci qui décident de faire imprimer certains ouvrages et qui remboursent la plus grande partie des frais d'impression. Le rôle de l'éditeur du gouvernement consiste à estimer les possibilités de vente des publications, à donner l'assistance technique voulue aux ministères et à les aider à diffuser leurs publications.

En 1951, était créé un Comité interministériel des publications «chargé d'examiner, en consultation avec les fonctionnaires des ministères, chaque publication, livre, périodique, brochure, ou rapport préparés, publiés et distribués en conformité des lois ou des décisions de l'exécutif ou de l'administration, et de faire rapport dans chaque cas au conseil du Trésor sur le besoin, les sujets traités, la quantité d'exemplaires et leur distribution». Ce Comité n'a pas été très actif et voilà trois ans qu'il ne se réunit plus. Il est évident que ce n'était pas là le moyen qu'il fallait pour contrôler les publications des ministères.

D'autre part, le nombre des publications augmente à raison de 10 p. 100 par an. Une multiplicité excessive ou un étalage déroutant de publications est de nature à entraver plutôt qu'à faciliter la diffusion des renseignements utiles. Toutefois, pour en arriver à un contrôle efficace, il faut commencer par évaluer les programmes des ministères lesquels donnent lieu aux diverses publications. Dans leur rapport intitulé *Services d'information*, vos commissaires expliquent comment il est possible d'effectuer un contrôle budgétaire efficace en partant des programmes.

Les ministères pourraient toutefois bénéficier de l'avis d'experts en ce qui concerne la planification, la préparation, l'impression et la distribution de leurs publications. L'établissement d'un service central d'expertise serait le plus sûr moyen d'obtenir des publications se présentant bien et se vendant bien. Les rédacteurs des ministères ont des talents variés mais ils ne possèdent pas nécessairement les talents qui conviennent à l'édition. En outre, il faut que quelqu'un établisse les catalogues, garde les publications en stock et stimule les ventes. A l'heure actuelle, rares sont ceux, même parmi les fonctionnaires, qui ont connaissance de la mine de renseignements que le gouvernement possède, et ceux qui en ont connaissance ne savent pas toujours où trouver les renseignements voulus.

Vos commissaires sont d'avis que l'Imprimeur de la Reine, s'il était soulagé de ses responsabilités en matière d'impression, pourrait jouer un plus grand rôle comme Éditeur des publications du gouvernement. A ce titre il s'élèverait au-dessus des préoccupations propres aux ministères. En sa qualité

d'Imprimeur de la Reine, on ne saurait imaginer qu'il irait à l'encontre des besoins de son établissement dans l'intérêt des ministères. Dans leur rapport sur les *Services d'information*, vos commissaires ont recommandé que des responsabilités nouvelles soient confiées à l'Imprimeur de la Reine de façon à ce que son poste gagne encore en prestige et de façon à ce qu'il devienne un expert-conseil pour tous les ministères au lieu d'être simplement le chef d'une grande entreprise quasi industrielle. En outre, les besoins du Parlement en matière d'édition exigent un service exceptionnel. Dès lors, le titulaire du poste devra posséder le rang et l'indépendance nécessaires pour lui permettre de satisfaire aussi bien les besoins du Parlement que ceux des ministères. Pour entériner le changement proposé il conviendrait de donner à ce haut fonctionnaire le titre d'*Éditeur de la Reine*.

*Nous recommandons donc:* Qu'un poste, portant le titre d'Éditeur de la Reine, soit créé, et que son titulaire soit chargé d'édition tous les documents publiés par ordre de la Chambre des communes, du Sénat ou de n'importe quel ministère et qu'il ne soit aucunement responsable de la gestion de l'Imprimerie nationale.

#### MÉTHODES DE DISTRIBUTION

La plupart des fonctions exercées par le Département des impressions et de la papeterie publiques en matière d'édition sont réunies à la Division des publications. Cette division qui affirme faire beaucoup plus qu'entreposer et distribuer les publications du gouvernement devrait dépendre de l'Éditeur de la Reine. Actuellement elle couvre jusqu'à 50 p. 100 du prix de revient des ouvrages qu'elle publie et qu'elle écoule elle-même. Le Parlement vote directement les crédits dont le Département des impressions et de la papeterie publiques a besoin à cette fin et le produit des ventes est versé au Fonds du revenu consolidé. La Division a poussé très activement la vente des publications; en 1951, le montant des ventes s'élevait à \$304,113, et dix ans plus tard, il atteignait \$1,169,135.

La Division des publications a recours aux méthodes suivantes pour activer la vente des publications du gouvernement:

- Elle prépare et publie les catalogues et les listes de prix. Chaque jour elle annonce les publications nouvelles, chaque mois et chaque année elle publie des récapitulatifs. Elle distribue des catalogues concernant les publications de certains ministères et des bulletins ayant trait à certaines publications.

- Elle effectue ses ventes par l'intermédiaire des librairies et en particulier des trois librairies du gouvernement fédéral (Ottawa, Toronto, Montréal). Elle accepte les commandes postales.
- Elle distribue gratuitement les publications à certaines bibliothèques ainsi qu'à environ 1,400 ayants droit. Elle dispose de listes de personnes auxquelles elle envoie ses publications sur demande des ministères et des organismes.

Les principaux stocks des publications du gouvernement sont sous la garde de la Division des publications. Certains ministères se plaignent de ne pas pouvoir être renseignés comme il faut en ce qui concerne ces stocks et ces états de vente ce qui les empêche de faire leurs nouvelles commandes avant l'épuisement des stocks. La tenue des registres concernant les stocks devrait être améliorée non seulement pour remédier à cette situation mais aussi pour pouvoir réduire les pertes considérables dues aux invendus. La méthode d'inventaire ou de contrôle des stocks laisse à désirer, car souvent il faut apporter de nombreuses corrections dans les registres pour les rendre conformes aux stocks.

#### VENTE DES PUBLICATIONS

Les librairies commerciales ne vendent qu'un nombre très restreint de publications du gouvernement. Plus de 4,000 publications nouvelles paraissent chaque année. Ces publications n'intéressent qu'un public restreint, se vendent pendant un temps très limité, et rares sont les libraires qui en gardent en magasin un assortiment complet. Par ailleurs, le prix de vente minime des publications du gouvernement, le faible bénéfice de 25 p. 100 qui est accordé à ceux qui les vendent et l'absence de crédit et de reprise des invendus sont autant de raisons pour lesquelles les libraires n'ont aucun intérêt à en pousser la vente.

Le genre de relations qui existent entre les libraires et les acheteurs de livres, ainsi que l'expérience de la librairie, sont des atouts que le gouvernement n'a pas. Pour stimuler la distribution des publications gouvernementales par l'intermédiaire des débouchés commerciaux, il conviendrait d'accorder sur toutes les publications une marge de bénéfice plus attrayante, soit 40 p. 100, et même davantage pour les brochures bon marché. Les conditions de crédit et de reprise des invendus devraient être comparables à celles des maisons d'édition commerciales. Il faudrait encourager particulièrement en les nommant agents officiels, et en les désignant sous ce titre au public, un certain nombre de libraires qui s'engageraient à accorder aux publications du gouvernement une place spéciale dans leurs étalages et sur leurs rayons.

Néanmoins, malgré tous les encouragements que l'on pourra prodiguer aux libraires commerciaux il y aura toujours place pour des librairies du gouvernement dans les grandes villes où la vente des publications officielles peut être avantageusement poussée. On s'en est rendu compte par la clientèle nombreuse des librairies ouvertes depuis quelques années à Ottawa, à Toronto et à Montréal.

Toutefois, les librairies de l'État devraient fonctionner d'après des règles financières reconnues, en établissant leur propre budget et en couvrant toutes leurs dépenses au moyen de leurs bénéfices, comme le font les librairies commerciales. Un chiffre élevé de ventes, dépassant les prévisions, n'est pas nécessairement une preuve de saine administration. A l'heure actuelle, l'espace disponible dans les librairies tend à être mal utilisé, tandis que le recrutement et la formation du personnel laissent beaucoup à désirer, ce qui revient à dire que les librairies du gouvernement n'ont pas encore atteint le niveau d'efficacité des librairies commerciales. Par ailleurs, les librairies du gouvernement devraient offrir des services plus variés à leur clientèle, sous forme de petites bibliothèques de référence et d'index des publications de tous les ministères y compris celles imprimées ailleurs qu'à l'Imprimerie nationale. Elles devraient vendre également les publications du Bureau fédéral de la statistique et les cartes du ministère des Mines et des Relevés techniques.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que la vente par les librairies commerciales des publications du gouvernement soit stimulée en haussant le pourcentage des bénéfices et en instaurant le crédit, la reprise des invendus et autres privilèges couramment accordés aux libraires.
  - 2 Que les libraires commerciaux disposés à garder en magasin des quantités déterminées de publications du gouvernement soient nommés agents officiels et désignés au public en cette qualité.
  - 3 Que l'établissement de librairies gouvernementales soit limité aux seuls endroits où la demande est suffisante pour permettre une exploitation rentable.

#### DISTRIBUTION GRATUITE

Le nombre des publications du gouvernement qui sont distribuées gratuitement dépasse considérablement celui des publications vendues. En plus de

la distribution gratuite aux personnes dont les noms figurent sur les listes officielles, les ministères peuvent remettre leurs publications à titre gracieux aux personnes qui en font la demande et ils peuvent les distribuer à titre publicitaire. Cette distribution s'accomplit de diverses manières mais la majorité des publications sont expédiées par l'entremise des services postaux de la Division des publications. Le volume de ces expéditions a été de 57,000 sacs postaux en 1960-1961, au coût estimatif de \$100,000, coût qui ne comprend pas les timbres pour la bonne raison que le ministère des Postes accorde la franchise postale aux publications gouvernementales.

Il n'est guère possible de déterminer les avantages de cette distribution gratuite. Les ministères n'ont pas toujours raison de prétendre que la distribution gratuite de leurs publications est le seul moyen efficace de promouvoir leurs programmes. Le public est généralement disposé à payer un prix raisonnable pour les ouvrages qui l'intéressent, tandis qu'il n'accordera peut-être aucune attention aux publications qu'on lui adresse gratuitement. La centralisation de la distribution à la Division des publications est sans doute avantageuse, mais le fait que ce service n'entraîne aucune dépense pour les ministères, pas même des frais de poste, n'est pas de nature à inciter ces derniers à critiquer les distributions gratuites. Enfin, la distribution gratuite, massive et sans contrôle, des publications du gouvernement est de nature à créer une impression de laisser-aller dans l'administration au lieu de favoriser les buts poursuivis par les ministères.

#### FINANCEMENT DES PUBLICATIONS DU GOUVERNEMENT

Un grand nombre de ministères contestent la validité des méthodes de fixation du prix de vente actuellement appliquées à leurs propres publications. Maintes contradictions ont été signalées, quoique, en général, les prix sont bas. Il n'y a que peu de différence entre les prix des publications spécialisées préparées à l'intention des commerçants et des industriels (lesquels sont prêts à payer n'importe quel prix si l'ouvrage les intéresse) et les prix des publications destinées à une diffusion massive en vue de promouvoir un but louable comme par exemple un livre de recettes pour les plats de poisson destiné à stimuler la consommation des produits de la pêche. Les prix de vente fixés couvrent tout au plus les frais d'impression et de reliure, tandis que les frais généraux, la rédaction et la préparation sont couverts par des crédits parlementaires.

On a établi comme suit les recettes estimées et les dépenses directes du Département des impressions et de la papeterie publiques en ce qui concerne les publications du gouvernement en 1961-1962.

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses directes</i>
Distribution des documents officiels .....	\$ —	\$ 597,360
Impression et reliure des publications officielles vendues ou distribuées aux ministères et au public .....	1,200,000	950,000
Impression de la <i>Gazette du Canada</i> .....	122,000	139,000
Impression et reliure des Statuts annuels .....	22,500	35,000

Naturellement, ces dépenses ne comprennent pas les frais considérables encourus par les ministères d'où émanent les publications, ni les frais généraux d'imprimerie couverts par des crédits parlementaires.

La méthode arbitraire par laquelle on répartit actuellement le coût des publications vendues par la Division des publications, en divisant à parts égales le revenu des ventes, permet rarement aux ministères qui ont préparé ces publications de recouvrer les sommes qu'ils ont déboursées pour elles. Plus le prix de vente est modique, plus forte est la proportion du prix coûtant qui retombe sur le ministère concerné et plus faible est la proportion absorbée par le vendeur. Toutefois, le produit des ventes étant déposé au Fonds du revenu consolidé, les ministères s'intéressent davantage au volume du tirage qu'au recouvrement de leurs frais de production.

Une meilleure méthode de financement consisterait à imputer le prix de revient total des publications au budget des ministères d'où elles émanent. Les recettes pourraient alors être créditées aux ministères concernés après déduction des remises et de la commission de vente, y compris une commission de 40 p. 100, pour défrayer les opérations des librairies du gouvernement. Les recettes des ventes effectuées par la poste pourraient être réparties de la même façon. Une telle méthode de répartition des frais et des recettes encouragerait les ministères et le service des ventes à établir des prix de vente qui leur assureraient le recouvrement maximum de leurs frais sans réduction excessive du volume des ventes.

Les frais des autres services de l'Éditeur de la Reine devraient être imputables au budget des ministères qui en bénéficieraient. On connaîtrait ainsi le coût réel des publications, et on aurait tendance à utiliser ces services plus efficacement.

*Nous recommandons donc:* 1 Que le coût intégral des publications du gouvernement y compris le coût des services fournis par l'éditeur du gouvernement, soit imputable au ministère ou à l'organisme qui les fait publier.

- 2 Que les prix de vente soient établis de façon à permettre un recouvrement maximum des frais sans diminution du volume des ventes.
- 3 Que toutes les recettes provenant de la vente d'une publication soient versées au ministère ou à l'organisme l'ayant fait publier, à l'exception d'une commission adéquate qui sera accordée aux libraires gouvernementaux ou commerciaux qui l'auront vendue.

#### ADJUDICATION DES TRAVAUX D'IMPRESSION

L'édition, comme nous l'avons déjà définie, comporte la responsabilité de l'impression et de la reliure des ouvrages publiés. Bien que la Direction des publications dispense actuellement des conseils techniques aux ministères qui lui font connaître leurs besoins, elle ne joue qu'un bien faible rôle quand il s'agit de décider où le travail sera exécuté.

Dans les conditions actuelles, toutes les commandes d'impression des ministères et des autres organismes vont tout droit à la Direction de la production. Celle-ci réserve à son atelier les travaux qui s'adaptent le mieux à ses moyens et à son programme et, après avoir préparé les devis d'exécution, elle passe les autres commandes à la Direction des achats et approvisionnements qui les adjuge à des imprimeries commerciales.

Dans ce dernier cas, on demande des soumissions pour tous les travaux dont le prix dépasse \$1,000 et on accepte généralement la plus basse soumission. Les travaux de moins de \$1,000 peuvent être confiés à un imprimeur sans appel de soumissions. Ces travaux de moindre importance, bien que représentant moins de 16 p. 100 du volume total des impressions, ont coûté plus de \$780,000 pendant l'année qui fait l'objet du présent rapport, et ont représenté plus de 85 p. 100 de tous les contrats adjugés.

Cette méthode de répartition des commandes d'impression comporte certains vices évidents. En premier lieu, ayant à prendre la décision d'exécuter elle-même les travaux ou de les confier à l'extérieur, la Direction de la production place ses intérêts avant ceux des ministères ou des organismes qui ont placé les commandes. Naturellement, cette méthode devrait favoriser l'utilisation optimum des installations de l'Imprimerie nationale. En pratique, cependant, les choses ne se passent pas ainsi, parce que l'Imprimerie, assurée d'un monopole, n'a pas besoin de faire preuve d'efficacité ni de donner un service exemplaire pour garder sa clientèle.

En deuxième lieu, la méthode des soumissions résulte souvent en un produit de qualité inférieure, vu que l'on retient toujours la soumission la plus basse sans égard à la capacité de production, à la compétence ou à la réputation de l'imprimeur qui obtient le contrat d'impression. Les petits travaux confiés sans adjudication à des imprimeurs mal outillés sont souvent de mauvaise qualité. De plus, le régime actuel permet à certaines influences politiques de jouer en ce qui concerne le choix des imprimeurs. Le classement des imprimeurs d'après la qualité de leurs travaux antérieurs laisse beaucoup à désirer et il arrive en conséquence que l'impression d'ouvrages de luxe ou hautement spécialisés soit confiés à des imprimeurs qui n'ont ni la compétence ni l'outillage voulus. Les contrats sont ainsi accordés à un grand nombre d'imprimeurs et pas nécessairement aux plus compétents. En 1959-1960, les travaux d'impression exécutés à l'extérieur ont coûté \$5,709,931 et ont été répartis entre 539 imprimeurs différents.

Enfin, l'adjudication de contrats d'impression est une fonction hautement spécialisée. L'adjudicateur doit posséder les connaissances techniques nécessaires pour préparer les devis d'exécution, pour évaluer les soumissions, pour juger la qualité des travaux exécutés et pour conduire des négociations avec les imprimeurs commerciaux. Comme les normes de production des différents imprimeurs sont rarement uniformes, l'adjudication des travaux d'impression ne saurait se fonder uniquement sur le prix demandé. En outre, les périodes les plus actives des diverses imprimeries varient beaucoup et les imprimeurs se différencient énormément en ce qui concerne la compétence professionnelle et la capacité technique. Les besoins du gouvernement sont aussi sujets à certaines fluctuations et il est rare qu'ils soient uniformes au cours d'une année. C'est pourquoi l'adjudicateur doit posséder un sens aigu des occasions favorables, qui ne peut s'acquérir sans une longue expérience des méthodes commerciales. Malheureusement, les adjudicateurs du Département des impressions ne possèdent qu'une faible expérience dans ce domaine; ils obtiennent leur poste à la suite de promotions et après avoir rempli des fonctions n'ayant rien à voir avec les adjudications.

La répartition des travaux d'impression devrait être assurée par l'Éditeur de la Reine. En sa qualité d'intermédiaire indépendant, celui-ci désignerait les travaux d'impression autres que ceux du Parlement qu'on aurait intérêt à exécuter à l'Imprimerie nationale. Ces travaux seraient alors confiés à l'Imprimerie nationale et aucune soumission ne serait demandée. Ils comprendraient, jusqu'à concurrence du maximum indiqué plus haut, toutes les petites commandes urgentes pour lesquelles la méthode longue et coûteuse des soumissions ne convient pas. Les petits travaux de ce genre émanant des

organismes situés hors d'Ottawa devraient être confiés à la succursale la plus rapprochée de l'Imprimerie nationale.

Toutes les autres commandes d'impression devraient être placées par l'entremise de l'Éditeur de la Reine. Son personnel serait à la disposition des ministères pour préparer les devis, demander des soumissions, adjudger les contrats et s'assurer de leur exécution. L'Éditeur de la Reine aurait la responsabilité d'établir un classement objectif des imprimeurs qu'il y aurait lieu d'inviter à présenter des soumissions. Son principal objectif serait de confier le travail à l'imprimeur le plus qualifié pour répondre aux exigences du ministère intéressé sur les questions de prix et de qualité.

L'Éditeur de la Reine devrait jouir d'une grande latitude dans l'adjudication des contrats d'impression. Ainsi, il devrait pouvoir demander des soumissions applicables à plusieurs années, pour la publication des périodiques et des séries ou de façon à éviter les changements de qualité ou de prix, comme cela se produit quand les mêmes travaux sont confiés successivement à plusieurs imprimeurs. De même, lorsque l'Imprimerie nationale ne possède pas l'outillage voulu pour exécuter certains travaux et que les soumissions présentées par les établissements commerciaux ne sont pas satisfaisantes entre autres parce qu'elles ne sont pas concurrentes, il devrait pouvoir accorder à l'Imprimerie nationale des contrats à long terme qui justifieraient l'acquisition de l'outillage nécessaire.

*Nous recommandons donc:* Que l'Éditeur de la Reine ait la responsabilité de l'adjudication de tous les travaux d'impression émanant du Parlement, ou de tout ministère ou autre organisme du gouvernement, lorsque cette responsabilité n'est pas exclusivement attribuée à une autre autorité.

#### RELATIONS AVEC LE MINISTÈRE DE L'APPROVISIONNEMENT

Une grande partie des achats confiés actuellement au Département des impressions ne concernent pas nécessairement l'impression ou l'édition. Il n'est pas nécessaire par exemple que l'Imprimerie nationale ou l'Éditeur de la Reine continuent de s'occuper de l'achat de la papeterie et des machines de bureaux ou de veiller à l'entretien de ces machines. En réalité, la Loi de 1886 stipulait que la responsabilité des achats n'était confiée à l'Imprimeur de la Reine qu'«en attendant la création d'un organisme général d'achats». Dans leur rapport intitulé *Services d'approvisionnement*, vos commissaires recommandent pour les achats de cette nature l'établissement d'un ministère de l'Approvisionnement.

L'impression et l'édition ne constituent que deux des nombreux services auxiliaires requis par le gouvernement. Pour des raisons historiques déjà signalées un seul organisme a, jusqu'à présent, englobé ces deux services. Vos commissaires proposent maintenant leur dissociation avec un Directeur des impressions, responsable de la gestion de l'Imprimerie nationale, et un Éditeur de la Reine, responsable de l'édition. Comme ces deux hauts fonctionnaires seraient chargés de deux aspects complémentaires d'un même service, ils devraient tous deux rendre compte de leur administration au nouveau ministère de l'Approvisionnement. La responsabilité particulière et importante de l'Éditeur de la Reine rend souhaitable qu'il rende compte directement au ministre de l'Approvisionnement. Le Directeur des impressions dont la responsabilité sera l'exécution des travaux d'imprimerie devrait plutôt dépendre du sous-ministre de l'Approvisionnement.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que la responsabilité de l'achat des machines de bureaux, de la papeterie et des formules, ainsi que de l'entretien des machines de bureaux, soit transférée au ministère de l'Approvisionnement.
  - 2 Que l'Éditeur de la Reine relève du ministre de l'Approvisionnement et que le Directeur des impressions relève du sous-ministre de l'Approvisionnement.

## 10 «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»?

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 10: «FAIRE» OU  
«FAIRE FAIRE»?

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS . . . . .	321
1 NATURE DU PROBLÈME . . . . .	323
Le rôle de l'entreprise privée . . . . .	325
Obstacles . . . . .	326
Principes relatifs au personnel . . . . .	326
La thèse de la «cellule embryon» . . . . .	326
Méthodes d'achat . . . . .	327
Prix de revient inexacts . . . . .	328
Responsabilités envers les industries de transformation . . . . .	328
Moyens de contrôle . . . . .	329
2 ATELIERS . . . . .	331
Conseil national de recherches . . . . .	332
Ministère des Mines et des Relevés techniques—Division des mines . . . . .	333
Ministère des Transports . . . . .	334
Services de la marine . . . . .	334
Services aériens . . . . .	335
Autres ministères et organismes de l'État . . . . .	336
3 ENTRETIEN DES IMMEUBLES . . . . .	338
Ministère des Travaux publics . . . . .	338
Nettoyage et entretien des bâtiments . . . . .	338
Dragage . . . . .	339
Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales . . . . .	340
Commission de la capitale nationale . . . . .	342
Ministère des Affaires des anciens combattants . . . . .	343
Autres ministères et organismes . . . . .	343

	<i>Page</i>
4 SERVICES DIVERS . . . . .	345
Ministère des Mines et des Relevés techniques . . . . .	345
Cartes . . . . .	345
Arpentage des terres . . . . .	346
Ministère des Transports . . . . .	347
Services de la marine . . . . .	347
Ministère des Affaires des anciens combattants . . . . .	347
Autres services . . . . .	348
5 SERVICES D'ALIMENTATION ET DE LOGEMENT . . . . .	350
Services d'alimentation . . . . .	350
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social—Collège de protection civile . . . . .	351
Logement . . . . .	351
Société centrale d'hypothèques et de logement—Laurentian Terrace . . . . .	351
Atomic Energy of Canada Limited . . . . .	352
Autres ministères et organismes . . . . .	352
6 TÉLÉVISION ET FILMS . . . . .	354
Société Radio-Canada . . . . .	354
Scénographie télévisuelle . . . . .	354
Production de bandes magnétoscopiques et de films . . . . .	355
Office national du film . . . . .	356
7 ACTIVITÉ DE CERTAINES SOCIÉTÉS . . . . .	358
Polymer Corporation Limited . . . . .	358
Eldorado Mining and Refining Limited . . . . .	359
8 ACTIVITÉ DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE DANS DES DOMAINES CONCURRENTIELS . . . . .	362
Introduction . . . . .	362
Ateliers . . . . .	364
Marine royale du Canada . . . . .	364
Armée . . . . .	366
Construction et entretien de propriétés immobilières . . . . .	367
Services auxiliaires . . . . .	368
Transports . . . . .	369
Conclusion . . . . .	370

## REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude, dirigé par M. Frank Willcox, C.A., F.C.I.S., directeur de la société *Price Waterhouse and Co.*, de Montréal, a mené l'enquête qui a abouti au présent rapport. La Commission tient à remercier les chargés d'études qui ont collaboré à ces travaux et dont voici les noms :

M. James I. Carmichael, P.ENG., *James G. Harding and Associates*, Toronto  
M. Adam E. Foster, C.A., *Price Waterhouse & Co.*, Ottawa  
M. Albert H. Ganes, *Price Waterhouse & Co.*, Ottawa  
M. Robert G. Heasman, C.A., *Price Waterhouse & Co.*, Ottawa  
M. Alan D. Stickler, C.A., *Price Waterhouse & Co.*, Toronto  
M. A. A. Sterns, M.COM., PH.D., prêté par le ministère des Finances

Plusieurs personnes et organismes ont soumis des mémoires portant sur le sujet du présent rapport. Ces mémoires, qui ont fait l'objet d'une étude attentive, sont énumérés dans le dernier volume des rapports de la Commission.

Les commissaires tiennent à remercier les personnes mentionnées ci-dessus de leur précieuse collaboration, mais aussi à les dissocier des conclusions que renferme le présent rapport, dont vos commissaires assument seuls la responsabilité.

# 1

## NATURE DU PROBLÈME

Il n'est guère d'activité ou de type de travail qui ne se retrouve indifféremment dans le secteur privé—commerce ou industrie—et dans le secteur public. Le gouvernement exploite pour son propre compte des centrales énergétiques, des entrepôts frigorifiques, des élévateurs à grain, des pépinières, des parcs-autos, des fabriques de bitume, des imprimeries et des scieries. Les personnes à son service réparent de tout: chaussures, navires, pneus d'automobiles, avions, appareils respiratoires ou de climatisation. Dans les ateliers des divers ministères et organismes situés un peu partout dans le pays, on retrouve forgerons, menuisiers, dessinateurs industriels, électriciens, monteurs d'instruments, maçons, peintres, fumistes, plâtriers, plombiers, tôliers, chaudronniers, soudeurs. Certains groupes de fonctionnaires sont desservis par les boulangeries, épiceries, cafétérias ou cantines que le gouvernement exploite à leur intention. Le gouvernement possède également des établissements de nettoyage, des blanchisseries, des magasins de détail, des cordonneries, ainsi que des hôtels, des motels ou des hôtelleries où il loge ses employés. Il ne se contente pas d'arpenter ou de cartographier le territoire canadien, mais encore, il en modifie le caractère par des travaux d'embellissement, de voirie ou de dragage des cours d'eau. A cette activité multiforme s'ajoutent d'autres travaux moins usuels: congélation des appâts, fumigation, peinture d'affiches ou photographie aérienne.

Ces initiatives, dont l'énumération est incomplète, entraînent pour le gouvernement des dépenses de l'ordre de trois milliards en biens et en services, soit plus de 8 p. 100 de la dépense totale en biens et en services effectuée au Canada. Ces biens sont souvent «achetés» tout prêts à la consommation;

d'autres sont à l'état brut ou non achevé et ultérieurement transformés selon les besoins du gouvernement. D'autres encore sont obtenus à des états intermédiaires entre ces deux extrêmes.

On s'est attaché dans la présente étude aux biens et services que le gouvernement obtient de sa propre initiative, plutôt qu'à ceux qu'il achète. Il n'est pas question ici de mesurer leur utilité réelle ni de mettre en doute la légitimité des usages auxquels on les destine. Le but de cette enquête a été de déterminer dans quelle mesure l'exécution efficace des objectifs du gouvernement pouvait être gênée ou compromise par le foisonnement excessif des services secondaires.

Par service «secondaire» on entendra, dans le présent rapport, toute forme d'activité dérivée des objectifs directs d'un programme officiel, activité qu'il serait possible, normalement, de confier à des entrepreneurs ou commerces du secteur privé: la réparation des voitures officielles, par exemple, ou encore la fabrication de bouées. Les services de ce genre entraînent généralement une immobilisation de capitaux, exigent un personnel spécialisé ou technique, et imposent aux ministères ou aux organismes en cause un surcroît de travail administratif.

On conçoit sans peine que chaque fois que le gouvernement s'engage dans un domaine d'activité secondaire ses responsabilités administratives s'en trouvent augmentées et sa gestion compliquée d'autant. Ce seul motif devrait suffire à l'en écarter. Mais il y a plus. L'activité du gouvernement risque de compromettre sérieusement la situation du secteur privé pour qui ces affaires constitueraient un stimulant au progrès et au travail. Par ricochet, le gouvernement bénéficie des impôts sur les bénéfices des entreprises qui obtiennent ses commandes; c'est un facteur à ne pas négliger.

C'est du reste un problème d'importance. Un examen limité de la question a permis de découvrir que le gouvernement produit lui-même chaque année pour au moins 50 millions de dollars de biens et de services, qu'il lui serait possible d'acheter de l'entreprise privée. Le recours à des fournisseurs de l'extérieur—loin de nuire à leur efficacité—devrait permettre aux ministères et organismes de l'État d'atteindre plus facilement leurs objectifs premiers tout en réalisant d'importantes économies.

Le commerce et l'industrie reconnaissent depuis longtemps les dangers que présente une croissance excessive. L'État n'est pas seul à devoir surveiller et limiter son expansion. Celle des grandes sociétés industrielles ou commerciales s'est accompagnée d'une amélioration parallèle de l'organisation et de l'apparition de nouvelles méthodes de contrôle. Les rapports contenus dans le volume intitulé *Gestion de la fonction publique* proposent certaines modifications des procédés actuels susceptibles d'améliorer la gestion de la fonc-

tion publique, en dépit de son ampleur, par l'introduction de nouvelles méthodes ou techniques de contrôle. D'autres rapports relatifs à l'organisation contiennent des suggestions qui visent à raccourcir la voie hiérarchique, et à rétablir le contrôle qui pouvait jadis s'exercer à une époque où l'appareil administratif était simple et les responsabilités moindres.

On retrouvera dans le présent rapport, comme dans les autres, des propositions visant à généraliser dans l'administration fédérale le recours aux sources extérieures en vertu du principe qui veut que le gouvernement doit d'abord s'acquitter des responsabilités fondamentales qu'il ne peut déléguer. Si l'on ne parvient pas à empêcher le foisonnement des entreprises secondaires, celles-ci risquent de distraire de plus en plus les pouvoirs publics de leur rôle véritable, au point de prendre le pas sur celui-ci. Ces activités secondaires ou périphériques finissent par absorber le temps et l'énergie des hauts fonctionnaires ou bien elles sont elles-mêmes négligées ou mal administrées.

#### LE RÔLE DE L'ENTREPRISE PRIVÉE

Le Parlement arrête les grandes lignes de la politique du gouvernement en adoptant des lois. D'autre part les ministres chargés de la réalisation des programmes d'action s'en remettent presque entièrement à leurs hauts fonctionnaires pour le choix des modalités d'application. Il s'ensuit que ces fonctionnaires déterminent, directement ou indirectement, s'il y a lieu de recourir à l'entreprise privée ou de mettre en place les moyens matériels et le personnel nécessaires à l'acquisition des biens et des services requis.

Le gouvernement peut souvent—sinon toujours—s'adresser à l'entreprise privée. Mais cette solution implique la présence d'un personnel chargé de dresser des plans, de préparer les cahiers des charges, de traiter avec les fournisseurs et de passer des contrats avec eux et, enfin, d'inspecter le produit livré. Mais le nombre de personnes requises pour ce travail est minime au regard des effectifs qu'il faut au gouvernement pour créer ses propres services. Ajoutons qu'en passant des contrats avec des fournisseurs du dehors, le gouvernement se dispense d'importantes mises de fonds: locaux, matériel, personnel, dont on ne peut se défaire ou qu'on ne peut adapter aux conditions nouvelles sans les plus grandes difficultés.

Ce n'est donc qu'en utilisant au maximum ces services extérieurs que l'administration peut espérer sortir du labyrinthe où elle s'égaré en ce moment et se dégager du fouillis des complexités administratives qui ne sont bonnes qu'à lui faire perdre de vue son rôle véritable. En conséquence, ce n'est que si l'on prouve clairement l'impossibilité d'obtenir ailleurs à un prix raisonnable les biens et services requis que l'on devra se résoudre à «faire» plutôt qu'à «faire faire».

## OBSTACLES

### *Principes relatifs au personnel*

Les hauts fonctionnaires qui préfèrent assurer au sein de leur ministère les services dont ils ont besoin sont assez nombreux. Sans doute, sont-ils parfois poussés par des motifs d'intérêt personnel, où l'on retrouve l'espoir d'un avancement ou le goût des entreprises nouvelles. Il y en a parmi les plus énergiques qui ont une tendance assez naturelle à prendre en main la direction de tout ce qu'il faut pour assurer la marche de leur service. Ils estiment que le travail à forfait entrave leur liberté d'action, leur impose certaines contraintes. Ceux qui jugent, à tort ou à raison, que l'avancement dépend du nombre de fonctionnaires à surveiller sont tentés de devenir «expansionnistes».

### *La thèse de la «cellule embryon»*

Pour justifier le peu d'empressement qu'ils mettent à recourir aux ressources de l'extérieur, il arrive souvent que certains fonctionnaires s'appuient sur la nécessité de cadres essentiels, d'une espèce de cellule embryon de personnel et de matériel qui peut entreprendre une partie de chaque travail dans tous ses détails. Cette thèse se présente sous la forme suivante:

- Le personnel du ministère ou de l'organisme en cause doit avoir l'expérience directe des travaux qu'on lui demande de contrôler pour apprécier la qualité de la technique ou du travail et pour se tenir au courant des méthodes les plus nouvelles.
- Le ministère ou l'organisme en cause doit lui-même mettre au point ses propres normes de façon à juger du prix et de la qualité des biens et des services qui leur sont fournis de l'extérieur.
- Il y a lieu de garantir contre toute solution de continuité les opérations essentielles au cas où l'entreprise privée ne pourrait pas ou ne voudrait pas fournir les biens et les services requis.
- Compter uniquement sur les fournisseurs de l'extérieur serait pour l'État s'exposer sans défense à des pratiques injustes de fixation des prix.

C'est sur ces arguments, en général, que les fonctionnaires veulent fonder, assez solidement selon eux, l'existence de la cellule embryon, bien qu'il soit loin d'être démontré, bien au contraire, que l'État-acheteur ne puisse avoir d'autres sauvegardes. Un programme bien conçu de recrutement et de formation peut assurer les talents qu'il faut pour contrôler les fournitures livrées. Les procédés d'adjudication, les clauses contractuelles de protection et la

répartition des commandes entre plusieurs adjudicataires sont propres à défendre l'intérêt de l'État contre les abus.

En outre, ainsi qu'il le sera démontré avec exemple à l'appui dans les chapitres suivants du présent rapport, on risque toujours, en mettant en place la cellule embryon avec son matériel, ses locaux et son personnel, d'aller au delà des besoins véritables. Trop souvent les ministères ou organismes en cause ont acquis locaux et matériel sans avoir suffisamment déterminé les dimensions optima de la cellule embryon. On prétendra ensuite que la capacité de production doit déterminer l'importance de la cellule. Puis on justifiera sans peine l'extension d'une activité en alléguant qu'une gestion saine, assurée dans les meilleures conditions d'économie, entraîne l'utilisation à peu près intégrale des moyens matériels. Si les moyens dépassent les besoins véritables, on en trouvera d'autres qui souvent n'ont rien de commun avec la raison d'être primitive du service. Il en résulte une baisse de l'efficacité et, pour l'entreprise privée, un risque d'exclusion totale. On assiste également à un gonflement des services, provoqué par la recherche d'un meilleur prix de revient unitaire grâce à l'emploi de machines et de techniques nouvelles. En l'absence d'une surveillance continue, ces cellules tendent à s'agrandir progressivement au delà de toute nécessité.

### *Méthodes d'achat*

Le recours aux services de fournisseurs de l'extérieur est également gêné par les méthodes d'achat pratiquées, aux termes de réglementations diverses, par les ministères en cause.

Lorsque l'achat de biens ou de services n'entraîne qu'une dépense insignifiante, il est permis de passer la commande sans adjudication, ou même sans soumission. Par contre, les contrats tant soit peu importants doivent être mis en adjudication, ce qui oblige le ministère à suivre une filière compliquée: estimations, cahier des charges, pourparlers avec les fournisseurs éventuels, soumissions, autorisation de l'autorité supérieure. Ce n'est que lorsqu'on s'y est conformé en tous points qu'on peut passer la commande, d'où le risque de retards excessifs et coûteux. D'autre part, le fournisseur lui-même, en face de ces complications excessives et sans garantie de renouvellement des commandes, est parfois tenté de se désintéresser de ce genre de contrats.

Bien que la réglementation actuelle des achats empêche le recours plus fréquent aux services des fournisseurs, il n'est pas sans intérêt de constater que certains ministères obtiennent de l'extérieur la presque totalité des biens et des services dont il est question dans le présent rapport, alors que les autres ministères et organismes comptent sur leurs propres ressources.

∴ L'uniformité est loin de régner dans les bureaux de l'État à cet égard; dans le secteur privé au contraire, des principes très précis régissent les décisions de «faire» ou de «faire faire». L'emploi des sous-entrepreneurs joue un grand rôle dans la production industrielle de notre pays et un grand nombre de sociétés (ce ne sont pas nécessairement les plus grandes) font faire une partie importante de leur travail à l'extérieur. Dans la fabrication des remorques et des roulottes, par exemple, plus de 40 p. 100 du produit fini provient des sous-traitants.

### *Prix de revient inexacts*

Le rapport présenté par la Commission intitulé *Gestion financière* expose comment la comptabilité en vigueur dans les services officiels se distingue de celle pratiquée dans le commerce ou dans l'industrie. Il s'agit dans le premier cas d'une comptabilité de caisse et, dans le second, d'une comptabilité d'exercice, ce qui, dans les bureaux de l'administration, rend malaisée la distinction entre dépenses d'immobilisation et dépenses courantes. Il n'est tenu à peu près aucun compte des dépenses non imputées sur les comptes du ministère lui-même: loyer, entretien, chauffage, nettoyage, eau, électricité, avantages sociaux (retraite, assurance-chômage ou santé, assurance contre les accidents du travail). En outre les services postaux et téléphoniques sont assurés gratuitement et il n'est tenu nul compte de la dépréciation des biens d'équipement pas plus que du taux d'intérêt sur le capital immobilisé ou sur le fonds de roulement. Il n'est pas davantage question des subventions versées en lieu et place des impôts municipaux, pas plus, évidemment, que de l'impôt sur les bénéfices.

Bref, il est à peu près impossible—les exceptions sont rares—d'obtenir un prix de revient intégral qui permettrait de déterminer le rendement des services de l'État. Cependant, de nombreux fonctionnaires sont convaincus que les ministères produisent leurs biens et services à meilleur compte que l'entreprise privée. Ils ne se rendent pas compte que le prix de revient véritable y dépasse de moitié, voire davantage, celui qui leur est fourni par leur comptabilité. Malgré l'absence de données exactes, un meilleur prix de revient sert souvent de prétexte pour «faire» plutôt que de «faire faire».

### RESPONSABILITÉS ENVERS LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION

Vos commissaires ont formulé les recommandations du présent rapport en estimant qu'une des façons d'empêcher l'accroissement indéfini des services officiels consiste à confier, aussi souvent que possible, certaines formes d'activité périphériques à des sous-traitants. L'État doit en outre, dans son

propre intérêt, se soucier de la santé du commerce et de l'industrie dans notre pays. N'a-t-il pas pris à cette fin certaines initiatives: dégrèvements d'impôt, programmes d'encouragement au commerce ou à l'expansion industrielle, mesures d'ordre fiscal ou monétaire? Or, l'État étant, selon toute vraisemblance, le plus gros acheteur de produits domestiques, il y aurait lieu de ne pas prendre les décisions de «faire» ou de «faire faire» sans tenir compte de l'intérêt des fournisseurs actuels ou virtuels. En s'alimentant lui-même, l'État risque de retirer aux fournisseurs du secteur privé un marché important et, partant, d'empêcher l'apparition ou la croissance de certaines industries de transformation.

### MOYENS DE CONTRÔLE

Pour faire échec à la prolifération de certaines activités non essentielles, il faut avant tout contrôler de près toute demande relative à la création d'un nouveau service ou d'un nouvel emploi ou à l'expansion des services existants. La meilleure façon d'y arriver consiste à intégrer ce contrôle à l'étude du budget. Mais, étant donné les méthodes actuelles de détermination du prix de revient et de préparation des comptes, l'étude serait dénuée de tout fondement. Les mesures que propose la Commission pour améliorer la comptabilité sont destinées à permettre un contrôle de l'activité gouvernementale, programme par programme, et à l'intérieur de chaque programme par domaine de responsabilité. Il serait facile, alors, de faire la distinction entre l'activité essentielle et le reste. En attendant la mise en application des changements proposés, il faudrait s'assurer que les fonctionnaires à tous les échelons des cadres comprennent les défauts et le caractère illusoire du régime actuel de détermination du prix de revient.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que le conseil du Trésor et les cadres directeurs des ministères étudient toutes les demandes d'accroissement du personnel ou d'aménagements matériels destinés à la marche des services secondaires, afin de déterminer par là s'il ne serait pas possible de satisfaire ces besoins nouveaux ou accrus de l'État par le recours au secteur privé.
  - 2 Que les demandes de ce genre soient accompagnées d'une analyse complète et fondée du prix de revient.

- 3 Que l'on procède, à intervalles réguliers, à l'examen du prix de revient de toute activité secondaire et que les ministères ou organismes en cause aient à démontrer clairement l'avantage qu'il y a à maintenir cette activité chaque fois qu'il serait possible d'obtenir les biens ou les services en question du secteur privé à prix égal ou à meilleur compte.

Les économies et les améliorations les plus sensibles résulteront d'un contrôle plus serré de l'expansion des services secondaires. Il importe néanmoins de traiter dès maintenant de certains cas de services inutiles ou peu avantageux. Les entreprises étudiées plus loin serviront d'exemples pour illustrer les principes avancés. En proposant que les biens et les services requis soient désormais obtenus de l'extérieur, la désaffectation ou la réaffectation des installations existantes pose des problèmes. C'est pourquoi les commissaires s'en sont tenus dans leurs propositions aux cas où, selon eux, ces aménagements pourraient être vendus ou utilisés autrement qu'ils ne le sont ou aux cas où on envisage actuellement leur remplacement ou leur extension. Certaines propositions se prêtent à une application immédiate. D'autres devront attendre; mais on reconnaîtra l'inconvénient qu'il y aurait, du point de vue des frais comme du point de vue du rendement, à laisser subsister trop longtemps cet état de choses.

Les cas cités le sont à titre d'exemple. Il ne s'agit pas d'un tableau complet. En outre, en traitant du choix entre «faire» ou «faire faire», ici comme ailleurs dans le présent volume, on s'en est tenu aux services dont l'État a besoin pour sa propre exploitation. Mais, lorsqu'il s'agit de services mis à la disposition du public, les mêmes arguments restent valables et le choix entre «faire» et «faire faire» doit se fonder sur les mêmes considérations. On trouvera donc dans les rapports intitulés *Services destinés au public* de nouveaux exemples qui servent à illustrer le thème du présent rapport.

Dans le présent rapport, on s'est arrêté à une quarantaine de services communs à un grand nombre de ministères ou d'organismes. Ceux où se posent des problèmes semblables ont été groupés sous des rubriques générales. Vu le caractère particulier des problèmes du ministère de la Défense nationale—on ne les trouve guère en général dans les ministères civils—l'activité secondaire de ce ministère est examinée séparément.

# 2

## ATELIERS

Dix-sept ministères ou organismes de l'État ont signalé l'existence de 746 ateliers ou établissements analogues employant au total 3,438 personnes. Une analyse, d'ailleurs fort incomplète, y relève les métiers ou occupations suivantes: armurier, forgeron, menuisier, maçon, tôlier, horloger, chaudronnier, électricien, réparateur d'instruments, mécanicien, réparateur d'appareils radio ou de téléviseurs, employés de scierie. Si variées que puissent être ces occupations, les ateliers, dans leur ensemble, comportent des problèmes analogues.

Quelques petits ateliers, dispersés un peu partout, emploient quelques hommes chargés de travaux d'entretien et d'urgence en contact étroit avec le personnel scientifique ou administratif. D'autres rappellent par leur importance des ateliers privés de taille moyenne. Ils mettent à contribution un matériel et des talents très divers et la qualité et la précision du travail exigé varient beaucoup. Les observations qui suivent portent surtout sur cette deuxième catégorie.

Pour justifier la conservation des ateliers au sein de l'administration on invoque notamment des motifs de commodité, le détail du travail qui leur est confié étant présenté sous les formes les plus diverses: directives orales ou écrites, croquis rapides, épreuves tirées de dessins industriels complets ou dessins sur toile. Le contrôle de la qualité dans les ateliers de l'État n'exige que de simples consultations personnelles entre ceux-ci et la personne qui a passé la commande. Au contraire, si le contrat est passé avec un fournisseur de l'extérieur, il faut préparer un cahier des charges et opérer un contrôle

beaucoup plus strict de la qualité. Pourtant on ne saurait sérieusement prétendre qu'il faille confier ces travaux aux ateliers de l'État, du fait qu'il serait impossible de rédiger les instructions avec une précision suffisante ou que la meilleure façon de garantir la qualité du travail consiste en de simples contacts personnels.

Sauf pour les travaux peu compliqués ou de caractère expérimental ou de mise au point, la spécification du travail requis doit être complète et claire. Ce n'est pas dire que toute description doit être conforme aux normes minutieuses que l'on observe pour le dessin industriel dans certains ateliers de l'État. Ces normes ont été abandonnées dans la plupart des bureaux techniques de l'industrie, à la faveur de dessins plus simples qui permettent de réduire de 30 à 40 p. 100 le temps consacré à ces travaux. Une description claire et adéquate des travaux améliorerait la qualité du travail des ateliers de l'État, et elle permettrait d'en confier une plus grande partie à l'entreprise privée.

Si l'on hésite tant à avoir recours au secteur privé, cela tient en partie à l'importance matérielle des ateliers de l'État. L'industrie n'immobilise locaux, personnel et matériel que si elle peut compter sur un facteur d'utilisation relativement élevé (de 50 à 60 p. 100). Or, parce qu'il est difficile à l'administration d'avoir recours aux heures de travail supplémentaires ou d'engager une main-d'œuvre intermittente, les surveillants ont tendance à doter leurs ateliers d'un personnel calculé en fonction des exigences de pointe. D'où des exemples de non-utilisation très marquée des services aux périodes creuses. Si l'on suit de très près la question du surtemps, il n'existe aucun moyen qui permette de distinguer les heures où l'on travaille moins ou pas du tout. Lorsqu'on en est réduit à se chercher du travail, le personnel a tendance, consciemment ou non, à faire durer le travail pour ne pas rester inoccupé.

L'établissement du prix de revient, de règle dans les ateliers industriels, est rare dans ceux de l'État. Lorsqu'on tente de l'établir, il est rare que l'on tienne compte des frais indirects, fixes ou variables. D'ailleurs, les frais administratifs ou d'immobilisation sont souvent inconnus. Or, on ne saurait évaluer équitablement les offres ou devis présentés par l'entreprise privée en l'absence de données précises sur le prix de revient. Il en va de même pour le contrôle sérieux des frais d'exploitation des ateliers de l'État.

#### CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES

L'atelier de génie mécanique touche à toutes sortes de domaines et il fait emploi de talents et de matériel très variés. On chercherait vainement au Canada plus d'une vingtaine d'établissements correspondants. Cependant, malgré certaines exceptions—valeur minime ou caractère expérimental du

travail—on y a l'habitude d'avoir recours à l'entreprise privée lorsqu'il n'y a pas urgence.

Les autres ateliers du Conseil pourraient également passer des contrats en plus grand nombre à l'industrie privée, mais il leur faudrait améliorer la préparation des cahiers des charges et l'établissement des prix de revient, et jouir, en outre, d'une plus grande liberté d'action. L'activité de ces ateliers étant excentrique par rapport à celle du Conseil en général et n'ayant pas avec celle-ci des rapports organiques particulièrement étroits, il leur serait relativement facile de passer des commandes à l'extérieur. Ajoutons que, de par sa nature même, le volume de ces travaux varie, de sorte qu'il est malaisé d'occuper régulièrement les ateliers de façon profitable.

On trouvera dans le tableau suivant un état des ateliers du Conseil et de la valeur annuelle approximative des travaux qu'il exécute pour son propre compte et de ceux qu'il confie à l'extérieur.

Tableau 1—ATELIERS DU CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES

Division	Nombre approx. d'employés	Valeur appr. du travail exécuté en 1960-1961	
		A l'intérieur	Ailleurs
		\$	\$
Chimie pure .....	11	129,500	—
Chimie appliquée .....	8	91,000	—
Physique pure et appliquée .....	11	115,000	—
Biologie appliquée .....	6	53,000	—
Bureau national d'aéronautique	18	153,000	—
Recherches sur le bâtiment .....	5	35,000	1,000
Génie mécanique .....	80	200,000	200,000
Génie électrique .....	34	340,000	110,000
<b>TOTAL</b> .....	<b>173</b>	<b>1,116,500</b>	<b>311,000</b>

La proportion des commandes qui pourraient être passées à l'extérieur varie selon les ateliers, mais nous croyons pouvoir affirmer, après un rapide examen de la question, qu'elle pourrait augmenter de \$200,000.

MINISTÈRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES—  
DIVISION DES MINES

Les ateliers de mécanique annexés à cette Division emploient 31 mécaniciens, huit électriciens, sept menuisiers et 24 autres ouvriers, occupent environ 12,000 pieds carrés d'espace et utilisent un outillage d'une valeur estimée à

\$750,000. Une bonne partie du travail porte sur des petites commandes relativement urgentes; les autres ont surtout pour objet de n'occuper que les ateliers. La spécification précise du travail y est rare et les données relatives au prix de revient insuffisantes.

Les rapports entre les ateliers et les autres services de la Division des mines ne sont guère suffisants pour assurer l'emploi optimum des services des ateliers. Les autres divisions peuvent, à leur gré, passer des commandes à l'extérieur ou aux ateliers du ministère. Or, parce qu'il n'est pas imputé de frais sur le compte des divisions pour les travaux faits en ateliers, les budgets annuels des dépenses ne permettent aucunement de déterminer le volume du travail. Dans la pratique, les commandes des autres divisions sont extrêmement irrégulières et s'accroissent sensiblement lorsque l'épuisement des crédits empêche les intéressés de passer des commandes à l'extérieur. C'est là un gros inconvénient pour les ateliers qui ne peuvent, de ce fait, répartir rationnellement leur travail.

On pourrait obvier à ces difficultés en préparant les crédits par «programmes» et en exigeant des bureaux de recherches de la Division qu'ils payent les services que leur rendent les ateliers. Des travaux mieux organisés et mieux répartis permettraient de déterminer plus exactement ce que doivent être l'importance et la capacité optimales des ateliers et, en conséquence, de faciliter la tâche de ceux qui ont à décider de «faire» ou de «faire faire».

Les autres divisions du ministère des Mines et des Relevés techniques n'utilisent pas les services des ateliers de la Division des mines, ce qui ne les empêche pas, actuellement, d'envisager la création de leurs propres ateliers. On devrait plutôt grouper les commandes de manière à ce que les ateliers qui existent déjà puissent satisfaire aux besoins croissants des autres divisions et, en même temps, passer à l'extérieur celles qui portent sur les travaux les moins pressés, et dont la valeur s'élève, à notre avis, à environ \$200,000 par an.

## MINISTÈRE DES TRANSPORTS

### *Services de la marine*

Les navires du ministère des Transports sont armés par les agences de la marine. Ces dernières jouent aussi le rôle de magasins où sont conservés les amers et tout ce qu'il faut pour les localités septentrionales desservies par mer. Il existe à cet effet dix agences et plusieurs sous-agences à qui est confié l'entretien de 15,700 amers (y compris 3,000 feux et 921 bouées lumineuses) et 17 ravitailleurs ou navires d'entretien des bouées, dont huit sont des brise-glace. On dessert ainsi plus de 325 ports publics. Chaque

agence possède son atelier chargé des petites réparations aux navires comme de la fabrication et de l'entretien des amers.

Une forte proportion des travaux confiés aux agences sont peu importants, quoique pressés et intermittents. C'est pour ce motif que l'administration juge préférable de ne pas les faire faire à l'extérieur. Or, dans le secteur privé, les mêmes motifs sont à l'origine de décisions exactement contraires. Les agences exécutent d'autres travaux, soit pour ne pas rester inactives, soit pour instruire le personnel. Les renseignements relatifs au prix de revient sont généralement inexistantes ou insuffisants et le rythme du travail nettement inférieur à ce qu'il est dans l'industrie. Il y aurait lieu de suivre de très près toute expansion éventuelle de cette activité. L'instauration de techniques de gestion convenables et l'utilisation de ces ateliers pour les navires de tous les ministères ou organismes civils amélioreraient le rendement et permettraient en outre de passer un plus grand nombre de commandes à l'extérieur au fur et à mesure que serait réduite l'activité complémentaire.

Le magasin fédéral des phares, relevant de l'Agence de Prescott, emploie 54 personnes à la réparation et à l'entretien des amers. On peut croire que 90 p. 100 de ces travaux, dont la valeur s'élève actuellement à \$250,000 par an, n'ont aucun caractère d'urgence. Ni des considérations de sécurité ni les exigences de l'apprentissage n'interdisent de passer ces commandes à l'extérieur, où bon nombre d'ateliers industriels sont tout disposés à se faire une vive concurrence pour les obtenir. L'atelier actuel est trop vaste, le matériel désuet, le rendement très médiocre et le rythme de travail insuffisant. Le ministère des Transports devrait donc renoncer à remplacer ces ateliers et se débarrasser de ce service excentrique. Il en résulterait, non seulement des économies d'argent, mais encore une simplification administrative.

### *Services aériens*

Le ministère possède, au Canada, 36 avions et 20 hélicoptères dont il assure lui-même l'entretien et la revision dans ses propres ateliers. Cette activité s'étend actuellement et on vient de créer à cette fin de nouveaux et vastes ateliers à l'aéroport d'Uplands à Ottawa. Le ministère possède un personnel de 125 personnes (y compris 90 titulaires d'un certificat de compétence) dont une centaine se trouvent à Uplands et les autres aux six stations régionales du ministère, réparties à travers le Canada.

Les immobilisations—locaux et stocks—sont de l'ordre de trois millions et demi de dollars et les frais annuels d'exploitation de deux millions environ (main-d'œuvre et matériel seulement).

Même si on peut trouver un peu partout au Canada d'excellents services pour l'entretien des appareils, le ministère juge préférable d'envoyer tous les siens à Ottawa pour y subir une révision complète à intervalles réguliers, en dépit d'envolées coûteuses et de périodes d'immobilisation au sol des équipages. Ces périodes correspondent pour les hélicoptères à 20 ou à 30 p. 100 de l'ensemble des heures de vol.

L'examen des techniques d'établissement des prix de revient révèle de graves insuffisances. Vos commissaires estiment, après avoir examiné la question, que les travaux exécutés à Uplands coûtent environ 35 p. 100 de plus que s'ils étaient confiés à des entrepreneurs de l'extérieur. Or, cette activité s'étend sans cesse et on songe même à y ajouter des travaux de tapisserie et la réfection des intérieurs des cabines.

L'industrie de la réfection des aéronefs n'est pas très développée au Canada. C'est dire que la perte de ces commandes au bénéfice des ateliers de l'État revêt pour elle une certaine importance. S'il est vrai que le gouvernement a dépensé abondamment pour ces ateliers, les commissaires n'en estiment pas moins que l'utilisation de la main-d'œuvre et du matériel soutient mal la comparaison avec les normes de l'industrie privée, et que le travail y revient nettement plus cher, même sans tenir compte des frais considérables de vol. A Uplands, le ministère devrait limiter ses travaux d'entretien et de révision aux besoins courants et songer à trouver d'autres usages pour les ateliers qu'il y possède en les mettant, par exemple, à la disposition de l'aviation militaire. Quant aux révisions périodiques, elles devraient être confiées à des entrepreneurs privés dans les localités voisines des bases d'opération des appareils en cause.

#### AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE L'ÉTAT

Il est incontestable que l'on pourrait confier à des entrepreneurs de l'extérieur une partie des travaux confiés actuellement aux ateliers administrés par les autres ministères ou services officiels.

*Nous recommandons donc:* Que l'on procède à une étude périodique de toute la question des ateliers de façon à assurer:

- 1 Qu'il ne soit désormais créé aucun atelier nouveau et qu'aucun atelier ancien ne soit remplacé sans qu'on ait au préalable sérieusement étudié la possibilité de

passer ces commandes à d'autres ateliers de l'État ou à des entrepreneurs de l'extérieur.

- 2 Que l'on y utilise des méthodes d'établissement des prix de revient, des analyses des tâches et d'autres techniques d'organisation propres à assurer la meilleure gestion possible et à mesurer avec précision les rendements obtenus.
- 3 Que tous les travaux qu'il est possible de confier à des entrepreneurs de l'extérieur fassent l'objet d'une mise en adjudication régulière.

# 3

## ENTRETIEN DES IMMEUBLES

Il est question ici de l'exploitation de fabriques de ciment ou de bitume, de construction de routes, de dragage, de travaux d'embellissement, de jardinage, d'exploitation de pépinières, de travaux de peinture, de plomberie, de plâtrage et de l'entretien courant des bâtiments. Treize ministères ont signalé qu'ils possèdent 1,437 services chargés de travaux de ce genre qui occupent un total de 6,099 personnes. A cause de l'exiguïté et de la dispersion considérable de certains de ces services, une bonne partie des travaux qui leur sont confiés ne saurait faire l'objet de contrats avec des entrepreneurs de l'extérieur. Cette règle souffre toutefois certaines exceptions.

### MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

#### *Nettoyage et entretien des bâtiments*

C'est le ministère des Travaux publics qui est chargé du nettoyage et de l'entretien général d'environ 2,850 bâtiments qui occupent une superficie (tous étages compris) de plus de 30 millions de pieds carrés, dont le tiers environ dans la région d'Ottawa. Le nettoyage est en partie adjudgé par contrat (un million de dollars), mais il est surtout exécuté par le personnel du ministère (8 millions), qui compte quelque 2,800 travailleurs à temps complet ou à temps partiel dans la seule région d'Ottawa.

Grâce à des études du temps et des mouvements, il a été possible au ministère de réaliser certaines économies en faisant subir à ses employés un cours de formation. N'empêche que, dans la région d'Ottawa, le nettoyage confié

aux employés du ministère revient plus cher que le travail à forfait. Si l'on persiste, c'est que l'on prétend que la qualité du travail est meilleure et que l'on peut ainsi se garantir contre les demandes excessives des adjudicataires éventuels (c'est la thèse de la cellule). Malgré tout, le nombre actuel de maisons qui se font concurrence dans le domaine du ménage des bâtiments suffit à garantir la qualité du travail et le niveau raisonnable des prix.

Le rythme de renouvellement, particulièrement en ce qui concerne le personnel masculin, est très rapide, le personnel féminin comptant surtout des femmes d'un certain âge. C'est dire qu'il suffirait de s'en remettre au temps pour qu'il soit possible de passer un plus grand nombre de contrats à l'extérieur sans avoir à congédier du personnel. On pourrait ainsi réaliser des économies annuelles de près d'un million.

### *Dragage*

Quelque 90 p. 100 des travaux de dragage exécutés au Canada se font sous le patronage de l'État qui assume la plus grande partie des frais de ce service public destiné à améliorer ou à entretenir les voies de navigation, les ports publics ou de pêche. Ces travaux font, dans une bonne proportion, l'objet de contrats passés à l'extérieur. Or, parce que l'industrie privée est, en ce domaine, largement tributaire de l'État, toute augmentation de l'activité directe de celui-ci risque d'avoir sur elle un effet nuisible en l'empêchant d'utiliser au mieux son matériel actuel.

Pour justifier les commandes qu'il passe directement à ses propres services, le ministère invoque toutes sortes de raisons, notamment la difficulté de déterminer les quantités pour les demandes de soumission, le manque d'un matériel convenable dans certaines régions, l'impossibilité de fixer pour les travaux un programme précis, l'absence d'une concurrence véritable et le désir d'utiliser au maximum le matériel de l'État. C'est ce qui explique en partie la croissance de la flotte de l'État, qui, depuis 1945, est passée de 14 à 31 dragues. Elles sont armées par les Travaux publics en diverses localités du littoral atlantique, du Saint-Laurent, des Grands lacs, du lac Winnipeg, du littoral du Pacifique et des Territoires. La mobilité d'une drague étant limitée, il est utile de comparer le débit et le travail exécuté par les dragues du gouvernement et par celles du secteur privé dans chaque région (tableau 2).

Dans l'est du Canada, on fait appel aux dragues du ministère surtout dans le cas des travaux de moindre envergure qui ne sont pas d'un grand intérêt pour les entrepreneurs particuliers. Dans le centre, le volume peu considérable des travaux à forfait tient au manque d'outillage de l'industrie privée. Sur la côte de l'Ouest, toutefois, plus de la moitié des travaux est confiée au ministère

Tableau 2—RÉPARTITION ANNUELLE DU DRAGAGE ENTRE L'ÉTAT ET L'INDUSTRIE PAR RAPPORT À LEURS MOYENS RESPECTIFS

Moyenne approximative—1959 et 1960—volume enlevé en verges cubes.

	<i>Services d'État</i>		<i>Entreprises privées</i>	
	<i>Capacité</i>	<i>Travail accompli</i>	<i>Capacité</i>	<i>Travail accompli</i>
<i>Littoral est et Grands lacs</i>				
Conseil des ports nationaux .....	—	30,500	—	606,600
Chenal maritime du Saint-Laurent .....	—	—	—	3,407,300
Travaux publics .....	1,370,000	994,100	17,850,000	5,724,000
<i>Centre</i>				
Conseil des ports nationaux .....	—	2,600	—	80,600
Travaux publics .....	569,000	415,800	100,000	1,000
<i>Littoral ouest</i>				
Conseil des ports nationaux .....	—	—	—	55,000
Travaux publics .....	2,035,000	2,148,100	9,300,000	1,367,500
<b>TOTAL .....</b>	<b>3,974,000</b>	<b>3,591,100</b>	<b>27,250,000</b>	<b>11,242,000</b>

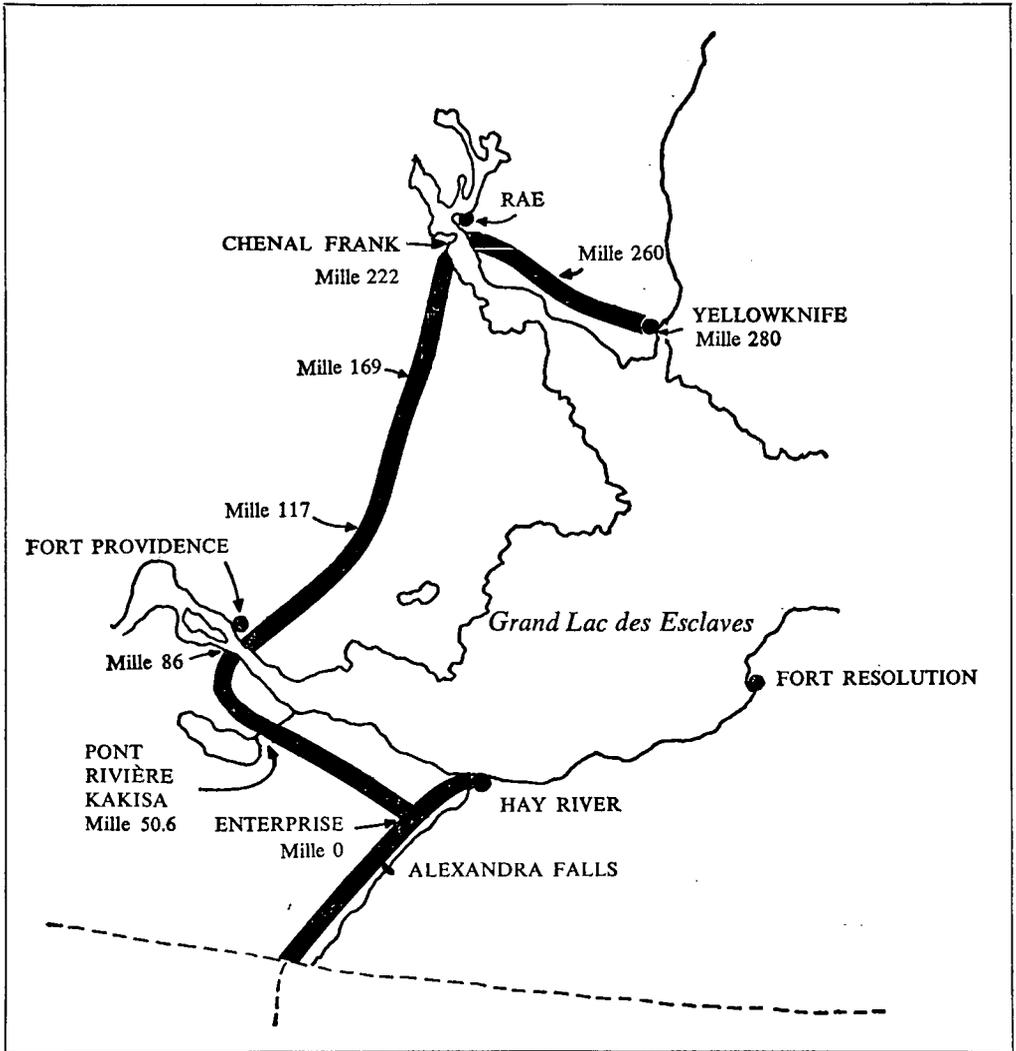
pour lui permettre d'utiliser son matériel à plein rendement. Une partie de ce matériel se compose d'outillage neuf et spécialisé, d'une grande capacité de rendement et d'une grande mobilité, ce qui permet de faire face aux cas urgents plus rapidement qu'avec l'outillage actuel des entreprises privées. Ce nouvel outillage ne peut toutefois être utilisé à plein qu'à condition d'entreprendre des travaux que l'industrie privée pourrait accomplir tout aussi bien.

On estime à 18 millions de dollars le coût de remplacement de l'outillage actuel; le ministère effectue ce remplacement à raison d'un million par an. L'emploi d'un outillage neuf à rendement supérieur va de nouveau comprimer la proportion des travaux donnés à forfait, à moins que l'on ne tienne compte, dans l'exécution du programme de remplacement, de la capacité de l'industrie privée du dragage. Comme cette dernière n'a pour ainsi dire aucun autre client que le gouvernement, cette situation ne peut manquer d'avoir des conséquences graves pour elle.

#### MINISTÈRE DU NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES

Le ministère est chargé de l'entretien de la route longue de 390 milles, qui s'étend de la frontière de l'Alberta jusqu'à Yellowknife, ainsi que de l'embranchement qui mène à Hay River (carte 1). Des plans sont dressés pour la construction de nouvelles routes dans les Territoires, au rythme d'une centaine de milles de route par an. Ces routes sont généralement construites par

Carte 1 — RÉSEAU ROUTIER DU MACKENZIE



des entrepreneurs privés, sous la direction du ministère des Travaux publics, et le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales se charge de leur entretien.

En 1960, le ministère a étudié deux façons d'assurer cet entretien: acheter l'outillage et engager une main-d'œuvre permanente ou saisonnière, ou encore continuer de louer l'outillage avec son complément de personnel engagé par les entrepreneurs. Il ne semble pas que le ministère ait songé à faire exécuter à forfait tout le travail d'entretien. Après étude, le ministère s'est rendu compte

qu'il épargnerait \$86,000 par an en achetant l'outillage au lieu de le louer et il s'est, par conséquent, procuré le matériel nécessaire.

Cette étude met en relief les problèmes qui hantent les autorités supérieures, lorsqu'elles examinent les demandes d'augmentation du personnel ou du matériel émanant des services secondaires. L'étude a été faite de façon très détaillée et le conseil du Trésor a accepté la recommandation en raison surtout de l'économie indiquée. En revoyant cette étude, vos commissaires ont découvert que certains frais y étaient sous-estimés et d'autres omis, et que ce complément de frais dépassait le montant estimatif des épargnes. Ainsi dans l'évaluation du travail-journée, il y a sous-estimation du coût et du nombre des logements requis pour le personnel de surveillance du ministère. On n'a pas tenu compte des frais supplémentaires pour le fonds de pension et les avantages sociaux accordés aux employés. Pour évaluer les frais de fonctionnement de l'outillage à acheter, on a pris pour base le rapport prix-rendement le plus avantageux d'après les catalogues des fabricants, choix discutable si l'on considère le climat des Territoires du Nord-Ouest et les frais élevés de l'entretien dans un lieu aussi reculé.

Les comptes du ministère ne sont pas tenus actuellement de manière à donner de façon complète et précise le prix de revient de cette exploitation. Par conséquent, la justesse des calculs du ministère ne sera peut-être jamais prouvée par les résultats obtenus. Bien plus, malgré ses conclusions erronées, ce rapport sert actuellement pour appuyer d'autres propositions du même genre.

Ainsi, non seulement y a-t-il risque qu'un jugement erroné se perpétue, mais il pourrait se produire une série d'événements qui nuirait à l'essor du commerce et de l'industrie dans les Territoires au lieu de le favoriser. Il faudrait établir, de façon précise et complète, le coût d'exploitation de chaque service du ministère de façon à pouvoir comparer avec soin les résultats avec les soumissions des entrepreneurs. A moins d'économies importantes, l'exécution des travaux devrait se faire par contrats à échéance suffisamment longue (plusieurs années) pour que les entrepreneurs songent à se rendre ou à s'établir dans le Nord pour y satisfaire à la fois aux exigences du public et du gouvernement.

#### COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

La Commission emploie ses propres équipes d'ingénieurs, d'architectes et de manœuvres pour exécuter des travaux secondaires de construction et d'embellissement dans la ville d'Ottawa, la ceinture verte et le parc de la Gatineau, y compris le terrain avoisinant les immeubles du gouvernement, les routes de

plaisance et le canal Rideau. Le personnel préposé aux travaux se compose d'un contremaître, de préposés aux machines, d'un personnel d'entretien ainsi que d'ouvriers spécialisés et non spécialisés. Au cours des périodes de pointe annuelles, le nombre des employés s'élève à 500; il diminue sensiblement au cours de l'hiver.

La construction, la démolition ou la modification d'immeubles, le déblaiement de terrains et la construction des rebords de trottoirs pourraient avec avantage passer à l'entreprise privée. Les travaux de ce genre représentent environ 20 p. 100 des dépenses; des travaux relatifs à l'embellissement, à la construction et à l'entretien des routes et à l'aménagement de parcs de stationnement, qui occupent à peu près une même tranche du budget, pourraient également être confiés à l'entreprise privée, pourvu que la Commission dresse des cahiers des charges précis et assure la surveillance, l'inspection et la réglementation des travaux.

#### MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Le ministère des Affaires des anciens combattants emploie pour l'entretien de ses hôpitaux, centres d'hygiène et autres propriétés, 45 jardiniers, un préposé aux serres et 12 ouvriers, soit un total de 58 employés, au coût de plus de \$200,000 par an. Ce personnel s'occupe des travaux de jardinage et de l'entretien des terrains, y compris l'entretien des pelouses, les cultures en serre chaude et le soin des plates-bandes, la taille des haies et de la protection des arbustes contre les rigueurs de l'hiver. Ce personnel se répartit entre plus d'une quinzaine d'établissements situés à l'intérieur ou dans le voisinage des villes.

Pendant l'hiver, le personnel en question entretient l'outillage et s'occupe de l'enlèvement de la neige et de la glace le long des allées et des promenades. Ces travaux sont de caractère saisonnier et pourraient facilement être exécutés à forfait.

#### AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Ce qui vient d'être dit concernant certains ministères s'applique également aux autres. La construction et l'entretien des propriétés immobilières sont des questions qui se posent dans tous les secteurs. La plupart des centres urbains comptent des entreprises privées à qui l'on peut confier ces travaux et leur nombre suffit à assurer le jeu de la concurrence. Les ministères peuvent difficilement embaucher et congédier leur personnel à brève échéance pour se plier à la fluctuation des besoins, bien que la Commission de la capitale nationale ait assez de liberté à cet égard. Ils ne sauraient assurer la surveillance efficace

que l'on trouve d'ordinaire dans les petites entreprises privées où tout fait l'objet d'un contrôle rigoureux. Ce sont là des modes d'activité qui peuvent distraire les fonctionnaires du gouvernement de tâches essentielles.

*Nous recommandons donc:* Que chaque ministère et organisme fasse l'examen du travail d'entretien des propriétés immobilières, afin de le confier à l'entreprise privée.

# 4

## SERVICES DIVERS

Les activités des services brièvement énumérés ci-dessous sont très diverses: beaux-arts, arts graphiques, cinéma, théâtre, vêtement, confection, nettoyage à sec, fumigation, stations-service, buanderie, cartes, plans, photographie et dessin d'enseignes. Les rapports de 18 ministères font mention de 227 services de ce genre, qui occupent 1,221 fonctionnaires.

### MINISTÈRE DES MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES

#### *Cartes*

Le ministère des Mines et des Relevés techniques imprime non seulement ses propres cartes, mais il en fait aussi un bon nombre pour le compte des autres ministères. D'ordinaire ses tirages sont de l'ordre de 5,000, tandis que dans le commerce les tirages vont de 50,000 à un million d'exemplaires. Quelque 30 p. 100 des cartes sont fournies gratuitement aux autres ministères et quelques exemplaires vont aux écoles et aux institutions. Le reste est vendu à un prix minime. Les recettes suffisent à peine à compenser les frais de papier, de plaques et d'encre.

Un fort investissement en locaux et en matériel a doté ce service d'aménagements tout neufs. Le ministère, bien que sa comptabilité ne lui fournisse pas un prix de revient suffisamment précis pour faire une comparaison fondée, cite les prix élevés demandés par le commerce pour justifier l'impression des cartes par ses propres moyens. D'autres considérations sont également invo-

quées: travail inférieur, livraisons tardives, sous-estimation des normes du gouvernement et insuffisance de ressources.

Des enquêtes ont prouvé que ces raisons n'étaient pas entièrement fondées. Ainsi, on trouve dans le commerce du travail de qualité comparable; en outre, les délais de livraison pourraient être réduits si le ministère organisait le travail à forfait de façon plus rationnelle et simplifiait ses méthodes d'achat. En attendant, tant que la production gouvernementale se maintiendra au rythme actuel et que les travaux donnés à forfait seront de peu d'importance et intermittents, on ne peut s'attendre à ce que les imprimeurs commerciaux acquièrent l'outillage nécessaire pour répondre aux besoins du gouvernement.

Ce service, qui emploie plus de 50 fonctionnaires, immobilise \$500,000 de matériel et 16,000 pieds carrés de locaux. Le rôle très dominant que joue le gouvernement dans ce domaine se justifiait peut-être lorsque le pays était encore très jeune, mais aujourd'hui il nuit à l'essor de l'industrie privée. De plus, si l'on n'encourage pas le commerce à imprimer des cartes, nos écoliers devront vraisemblablement continuer de se servir de cartes du Canada dressées ou même importées de toutes pièces de l'étranger. Le ministère des Mines et des Relevés techniques devrait vendre ses cartes à un prix qui correspond mieux à leur valeur, et il devrait limiter, voire diminuer, sa propre production de cartes afin de favoriser le progrès de l'industrie privée dans ce domaine.

### *Arpentage des terres*

Ce même ministère exécute tout l'arpentage cadastral sur les terres du gouvernement, dans les réserves indiennes, dans les parcs nationaux et dans les Territoires du Nord-Ouest. Il y emploie un effectif permanent de 38 fonctionnaires, dont au moins la moitié appartient aux classes professionnelles, un personnel d'été de vingt-trois étudiants et une soixantaine d'ouvriers. Environ 5 p. 100 des travaux répartis un peu partout dans le pays sont exécutés à forfait par les arpenteurs du secteur privé.

L'arpentage des terres fédérales ne peut se faire que par un membre de l'Association des arpenteurs fédéraux. L'admission au sein de cette association professionnelle est régie par les fonctionnaires du ministère, qui sont également chargés de l'instruction et des examens. Presque tous les membres actifs de l'association sont à l'emploi du ministère.

On conçoit qu'autrefois la tâche d'encourager la compétence et l'intégrité professionnelles des arpenteurs ait pu revenir au gouvernement fédéral, mais aujourd'hui les normes et la compétence des arpenteurs provinciaux sont suffisamment reconnues. Le gouvernement fédéral reconnaît pourtant les membres accrédités des autres organismes professionnels des pro-

vinces, qu'il s'agisse d'avocats, de comptables ou de médecins. L'arpentage pour le compte du gouvernement canadien sera toujours réservé aux fonctionnaires fédéraux, à moins que l'on accorde un jour aux arpenteurs provinciaux, disséminés à travers le pays, le droit d'exécuter ce travail et qu'on leur confie, à contrat, l'arpentage de terres du gouvernement fédéral.

## MINISTÈRE DES TRANSPORTS

### *Services de la marine*

Le Bureau d'inspection des navires à vapeur, dont les fonctionnaires relèvent du ministère des Transports, emploie une centaine d'inspecteurs qui font régulièrement l'inspection des navires, pour passagers et autres, en vertu des prescriptions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. Ce travail coûte environ \$1,200,000 par an en frais directs.

Les agents des divers syndicats d'assurance internationaux, désignés sous le nom de sociétés de classification, se livrent à des inspections analogues pour le compte des assureurs. Le Bureau est autorisé à accepter les certificats d'inspection de ces sociétés seulement lorsque l'inspection s'est faite dans un port étranger. Les normes d'inspection sont à peu près semblables dans les deux cas et certains pays reconnaissent l'inspection faite pour les sociétés d'assurance. Mais puisque, d'après la loi, le ministère ne peut accepter les inspections faites au Canada par ces sociétés de classification, plus de la moitié des inspections se font en double. Il faudrait envisager de modifier la loi de façon à autoriser le Bureau à accepter les rapports dressés par les sociétés de classification reconnues, afin que les inspections confiées au personnel du Bureau se limitent aux navires qui échappent à l'inspection des sociétés et aux inspections de contrôle.

## MINISTÈRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Dans un atelier central et dans 11 ateliers régionaux, le ministère des Affaires des anciens combattants occupe plus de 200 employés à réparer, mettre au point ou fabriquer des appareils prothétiques et orthopédiques, ainsi que des appareils de prothèse sensorielle. La plupart des membres artificiels, des attelles, des supports et des yeux de verre fabriqués au Canada sortent des ateliers du ministère, tandis que les chaises roulantes, les audiphones, les verres de lunettes, les bandages herniaires, les bas élastiques et les semelles pour pieds-bots proviennent généralement de l'entreprise privée. Presque tout

le travail de réparation est exécuté par des fonctionnaires. Le ministère emploie en outre six personnes à des travaux de recherche en vue d'améliorer les appareils, le matériel et les méthodes de fabrication.

Cette forme d'activité du gouvernement offre un exemple du retard qui peut être causé au progrès des entreprises privées lorsque le gouvernement continue d'exploiter ce champ d'activité lorsque le besoin se fait moins sentir.

Le programme dont il s'agit ici avait pour but à l'origine de porter secours aux anciens combattants blessés au cours des dernières guerres. Comme en dehors des anciens combattants la clientèle est relativement peu nombreuse, le ministère conserve un quasi-monopole dans le domaine. Le service de prothèse du ministère se tient de temps à autre à la disposition des autres ministères ou de certains organismes privés, mais il reste que de façon générale le grand public n'y a pas accès. Le ministère s'efforce de rentrer dans ses frais lorsqu'il rend service à un autre ministère ou à un organisme privé, mais il est assez rare qu'il y réussisse malgré des prix de revient établis de façon incomplète.

Cependant, une petite industrie privée s'est implantée au Canada pour répondre aux besoins des invalides civils. Elle groupe quelque cinquante établissements comptant de un à six employés. Force est donc à cette industrie d'importer la plupart de ses produits. En outre, elle n'a pas les moyens d'entreprendre un travail de recherche et de perfectionnement sérieux.

Chez les anciens combattants, les besoins vont demeurer stables pendant quelque temps puis ils tendront à diminuer, tandis que, du côté des civils, les besoins vont sans doute augmenter avec l'accroissement de la population. Aux États-Unis comme au Royaume-Uni, l'industrie relève de l'entreprise privée. D'ailleurs les travaux de fabrication et de réparation sont des services d'ordre secondaire qui pourraient très bien être confiés à d'autres pour ne pas détourner les administrateurs publics de leurs tâches fondamentales. Si le ministère ne cède pas une partie de ces travaux à l'entreprise privée, on voit mal comment une industrie d'envergure nationale peut se développer dans le domaine de la prothèse. Autrement, le gouvernement pourrait bien avoir un jour à répondre aux besoins du pays tout entier. Le ministère devrait, sans diminuer en rien les avantages qui reviennent aux anciens combattants, restreindre son activité à la fabrication des appareils de prothèse afin de favoriser l'essor d'une industrie privée qui pourrait répondre aux besoins de la population entière.

#### AUTRES SERVICES

Dans les ateliers de la Gendarmerie royale du Canada, on confectionne chaque année environ un millier de tuniques, de vestons, de culottes et de pantalons

et l'on y fait en outre les retouches et les réparations. Ces travaux coûtent environ \$140,000 en main-d'œuvre. Les forces armées ont recours à l'entreprise privée pour ce genre de travail et la Gendarmerie royale pourrait peut-être envisager d'en faire autant.

Le ministère des Affaires des anciens combattants a ses propres services de buanderie dans environ la moitié de ses hôpitaux, foyers pour anciens combattants et autres établissements de santé; ailleurs, il a recours aux services de l'entreprise privée. Il y emploie plus de 150 personnes; les frais d'exploitation s'élèvent à \$430,000 et le matériel immobilise quelque \$800,000.

On trouve des services du même genre dans les autres ministères et organismes du gouvernement. Par suite de l'absence de concurrence et d'une surveillance plus ou moins sommaire des frais d'exploitation, un bon nombre de ces ateliers réussissent à donner un service supérieur à celui des entreprises commerciales correspondantes. Une telle qualité de service est intéressante, mais souvent elle n'est pas justifiée. Ces entreprises augmentent le fardeau administratif du gouvernement et elles coûtent cher. Avant de se lancer dans pareille activité, le gouvernement devrait s'assurer qu'il réalisera vraiment une économie.

*Nous recommandons donc:* Que, lorsque l'absence d'une industrie secondaire viable oblige le gouvernement à fournir lui-même certains services, on examine de façon positive la possibilité de faire exécuter à forfait assez de travaux pour permettre à l'entreprise privée de répondre de façon concurrentielle aux besoins du grand public.

# 5

## SERVICES D'ALIMENTATION ET DE LOGEMENT

### SERVICES D'ALIMENTATION

Sous cette rubrique on groupe les restaurants à libre service, les salles à manger, les comptoirs, les casse-croûte, les hôtels, les motels et les hôtelleries. Selon les rapports fournis par 15 ministères, on compte au moins 517 établissements de cette catégorie, qui fournissent de l'emploi à 1,509 personnes.

L'analyse de ces diverses formes d'activité révèle clairement que l'inexactitude des méthodes qu'emploie actuellement le gouvernement pour déterminer les prix de revient peut amener à des résultats qui sont loin d'être conformes aux buts visés. En principe, le gouvernement n'autorise l'ouverture d'un restaurant dans un immeuble public que lorsque les fonctionnaires y sont en nombre suffisant pour que l'exploitation du service puisse se faire sans recours aux fonds publics.

Bon nombre de services et d'installations fournis à titre gracieux enfreignent, toutefois, cette règle bien établie. Ainsi le ministère des Travaux publics fournit gracieusement à l'exploitant un local, qu'il repeint périodiquement, l'électricité et les appareils d'éclairage (le gaz, en cas de besoin), le chauffage, l'eau, la vapeur et l'enlèvement des ordures ménagères. Tous les libres services sont munis d'une partie du matériel nécessaire: comptoirs, théières, cafetières, étagères à plateaux, comptoirs chauffés à la vapeur, étagères à sandwiches, comptoirs réfrigérés pour salades et desserts, endroit pour laver la vaisselle, y compris machine à laver, grattoirs et tables, réfrigérateurs, éviers et lavabos, mélangeurs d'aliments, cuisinières, scies à viande électriques et billots de boucher, tables et chaises pour les clients et le matériel requis dans les circonstances particulières. De plus, le matériel utilisé est rem-

placé aux frais du gouvernement. Tout cela immobilise au moins 10 millions de dollars de fonds publics et les services gratuits s'élèvent à quelque \$2,500,000 par an.

En principe, le gouvernement n'autorise les libres services que là où les établissements commerciaux sont insuffisants, mais il autorise l'installation ailleurs de cantines, de petits restaurants et de casse-croûte. On compte onze libres services, 27 cantines et autres petits restaurants et casse-croûte dans la région d'Ottawa ainsi que 160 établissements à l'extérieur. La plupart des libres services sont sous la direction d'une association d'employés ou de l'Institut national canadien des aveugles. Le traiteur, chargé de fournir le service quotidien et les denrées alimentaires, est choisi d'ordinaire par voie de soumissions. Aux termes de ces contrats, les traiteurs particuliers versent à l'Association des loisirs du service civil d'Ottawa, entre autres, des droits annuels d'environ \$28,600. En somme, le gouvernement, en fournissant gracieusement le matériel et les installations, accorde un appui financier ou une subvention indirecte aux organismes qui gèrent ces établissements.

En un mot, même si l'on confie le plus souvent l'exploitation des libres services à des traiteurs particuliers, les méthodes employées n'indiquent pas le coût véritable de cette entreprise. Il est d'usage courant, dans l'industrie et le commerce, de fournir les repas à un coût inférieur au prix coûtant, mais le coût de ces subventions est soigneusement établi. Les méthodes employées actuellement par le gouvernement ne font état ni de la subvention ni du ou des bénéficiaires. On devrait s'assurer constamment du coût réel des libres services et autres installations fournis aux fonctionnaires; en outre, la situation des exploitants qui servent d'intermédiaires devrait être minutieusement étudiée.

*Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social—  
Collège de protection civile*

Au Collège de protection civile d'Arnprior (Ontario), le ministère confie le restaurant à ses propres employés et l'on estime que les repas coûtent au moins un dollar par personne. C'est un service qui pourrait être fourni à forfait et le ministère y trouverait son compte si l'on en juge d'après les résultats obtenus ailleurs.

LOGEMENT

*Société centrale d'hypothèques et de logement—Laurentian Terrace*

La Société centrale d'hypothèques et de logement administre la Laurentian Terrace et met ainsi logement et pension à la disposition du personnel féminin de rangs inférieurs au service du gouvernement et des ambassades et légats.

tions établies à Ottawa. L'hôtellerie en question a été inaugurée, à titre de mesure de guerre en 1942, époque à laquelle le personnel féminin employé dans les services du gouvernement s'était beaucoup accru alors que le logement faisait défaut.

L'hôtellerie loge environ 300 femmes; elle est occupée présentement à 90 p. 100 de sa capacité. Les loyers payés par les pensionnaires sont quelque peu inférieurs aux niveaux actuels de la région et il semble qu'une sorte de subvention y soit pratiquée, car les comptes de l'hôtellerie, pour l'année 1960, indiquent un excédent des dépenses sur les revenus d'environ \$12,000. Ce chiffre ne comprend pas tous les postes de dépenses. Le coût net réel des services fournis s'élève à environ \$100,000 par an.

Il n'y a plus de crise de logements, et puisque les loyers actuels donnent lieu à un déficit d'exploitation assez important, cette entreprise auxiliaire ne se justifie plus guère.

#### *Atomic Energy of Canada Limited*

L'*Atomic Energy of Canada Limited* possède et loue, dans la petite ville de Deep River, des maisons d'habitation pouvant loger jusqu'à 470 personnes. Cette entreprise exige un personnel permanent de 38 employés et le coût d'exploitation, après déduction des loyers, s'élève à plus de \$200,000 par an. Bien que ces logements soient destinés surtout aux employés de cette compagnie de la Couronne, on les met également à la disposition des instituteurs et d'autres personnes qui sont au service d'entreprises commerciales de la ville.

On ne fait aucune distinction dans les prix exigés des employés de l'État ou des autres. Les loyers présentement demandés ne fournissent que 46 p. 100 des frais d'exploitation. Dans ces conditions, l'entreprise privée n'est guère encouragée à faire concurrence.

#### AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Certains autres ministères et organismes fournissent des services de logement et d'alimentation semblables à ceux qui ont été énumérés à titre d'exemple. On y retrouve les mêmes problèmes touchant ce qu'ils coûtent, les prix demandés et la fourniture à forfait de ces services.

*Nous recommandons donc:* Que les ministères et organismes examinent de près les questions de logement et d'alimentation afin de s'assurer:

- 1 Que le prix de revient complet et exact en soit connu.

- 2 Qu'il y ait un rapport entre le prix de revient de ces services et les prix demandés aux bénéficiaires.
- 3 Que l'exploitation de ces services soit confiée à forfait à des entreprises privées chaque fois que cela se révèle possible.

# 6

## TÉLÉVISION ET FILMS

### SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

#### *Scénographie télévisuelle*

La Société Radio-Canada emploie le personnel suivant (surtout à Toronto et à Montréal) pour s'assurer les services auxiliaires qu'exige le travail de scénographie à la télévision:

Menuisiers .....	109
Imprimeurs .....	82
Arts graphiques—dessin .....	71
—photographie .....	3
Costumes —création .....	44
—garde-robe et couture .....	52
—scénographie et services .....	5
	<hr/>
	366
	<hr/> <hr/>

Pour expliquer pourquoi elle ne fait qu'un usage restreint de l'entreprise privée pour obtenir les services susmentionnés, la Société fournit diverses raisons, notamment: la nécessité d'utiliser au maximum les moyens dont il dispose; la coordination artistique, la programmation précise et les perfectionnements techniques; les revendications des syndicats d'employés; l'esprit d'équipe et le souci d'organiser son activité sur une assise large et bien intégrée. De plus, on allègue que l'expérience qu'on a faite de certains fournisseurs de l'extérieur n'a pas été heureuse, que leurs prix sont plus élevés et leur compétence et leur capacité, insuffisantes.

Quoi qu'il en soit, l'avènement de la télévision privée et le développement de l'activité théâtrale sous d'autres formes rendent opportun un nouvel examen

des attitudes courantes. Il est fort possible que le souci d'indépendance de la Société ait retardé la création d'entreprises qui pourraient servir également l'industrie privée du spectacle. Cependant, si défendable qu'ait pu être cette ligne de conduite, il y a lieu d'en préciser les défauts latents: un accroissement persistant des fonctions auxiliaires de la Société, qui, en définitive, pourrait conduire à une déviation de l'activité principale et entraîner la détérioration à la fois de sa qualité et de son efficacité. En adoptant des lignes de conduite positives plutôt que restrictives, en vue d'une collaboration avec l'entreprise privée, la Société pourrait confier à celle-ci au moins le tiers de son activité scénographique. Il en résulterait une quadruple augmentation du travail exécuté à l'extérieur, soit un montant annuel d'un million de dollars environ.

### *Production de bandes magnétoscopiques et de films*

La Société Radio-Canada emploie des bandes magnétoscopiques et des films pour une foule d'inserts, d'actualités et de programmes de divertissement à chacune de ses six principales stations au Canada. Quarante-cinq pour cent environ du total des émissions sont enregistrées.

On peut répartir comme il suit le coût des films que la Société Radio-Canada s'est procurés en 1960-1961:

Films entièrement produits par Radio-Canada .....	\$ 785,350
Films produits par Radio-Canada en collaboration avec l'industrie du film .....	374,321
Films produits pour Radio-Canada par l'industrie .....	979,902
	<hr/>
	\$2,139,573
	<hr/> <hr/>

D'autres auraient pu tourner bon nombre des films que la Société Radio-Canada a réalisés. L'impulsion créatrice du personnel de la Société, qui s'occupe de production cinématographique (plus de 500 employés), en même temps que le désir d'utiliser pleinement des installations requises à temps partiel seulement pour la réalisation d'actualités et d'inserts expliquent pour une grande part l'importance de la production cinématographique de Radio-Canada.

En outre, la Société enregistre préalablement sur des bandes magnétoscopiques une bonne partie de ses émissions. Elle ne confie à peu près aucune production de bandes magnétoscopiques à l'industrie; à vrai dire, elle produit elle-même des bandes pour les annonceurs. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un domaine où il y aurait à la longue une grande possibilité de participation extérieure, lorsque certaines difficultés sérieuses auront été surmontées: gros

frais de premier établissement, graves problèmes d'ordre technique en matière d'enregistrement et de transmission et nécessité pour l'industrie privée de s'en tenir strictement aux prescriptions de la Société Radio-Canada.

De l'avis de vos commissaires, il n'existe aucune raison valable d'empêcher l'expansion graduelle de la participation de l'industrie à la production de films et de bandes magnétoscopiques. Lorsqu'on songe au coût global des programmes produits par Radio-Canada (\$42,500,000), une faible augmentation proportionnelle représenterait une hausse sensible du volume actuel des réalisations de l'industrie privée du film au Canada, évalué présentement à 10 millions de dollars environ.

La Société a cependant annoncé qu'elle se propose (i) d'ériger un vaste établissement à Toronto pour y grouper tous ses services: radiodiffusion, télévision, scénographie et production cinématographique; (ii) d'ériger un nouvel immeuble à Ottawa, qui serait essentiellement un siège social et (iii) de créer à Montréal des installations dans le genre de celles qu'elle se propose d'établir à Toronto. Il y aurait lieu de réexaminer attentivement ces projets d'expansion afin de s'assurer qu'on ne crée pas des aménagements durables pour exécuter des travaux qui conviendraient à l'entreprise privée et, de cette façon, empêcher tout accroissement de la participation extérieure.

#### OFFICE NATIONAL DU FILM

L'histoire de l'Office national du film, depuis que celui-ci s'est transporté en 1956-1957 dans de nouveaux et vastes locaux, montre clairement les conséquences qui résultent de l'établissement de programme d'immobilisations sans tenir compte dans une mesure suffisante de la participation possible de l'entreprise privée: l'activité de l'Office dans le domaine de la production cinématographique a enregistré depuis une augmentation de 50 p. 100. Au cours de la même période, les travaux confiés à l'industrie canadienne du film par l'Office ont diminué et n'atteignent aujourd'hui que la moitié environ du niveau de 1955.

Même si l'Office représente tous les ministères et organismes du gouvernement dans leurs rapports avec l'industrie, les travaux que l'Office a confiés à l'industrie n'ont guère encouragé l'expansion de cette dernière, ni sur le plan commercial ni sur le plan technique. Il y a place pour un accroissement marqué de tels travaux avant que l'Office atteigne l'un des objectifs formulés dans la *Loi nationale sur le film*: «favoriser la production et la distribution de films destinés à faire connaître et comprendre le Canada aux Canadiens et aux autres nations».

Au cours de l'année financière 1960-1961, le coût brut des films produits par l'Office national du film a atteint \$3,524,551 et celui des travaux exé-

cutés à l'extérieur, \$148,723. A titre de comparaison, mentionnons que les recettes brutes des producteurs particuliers de films, selon les rapports faits au Bureau fédéral de la statistique, ont été de \$9,972,151 au cours de la même période. Si l'on compare ces données statistiques avec celles qui concernent la Société Radio-Canada, on constate que cette dernière (en dépit de sa politique actuelle de restriction) contribue beaucoup plus que l'Office à favoriser la prospérité de l'industrie privée du film.

L'Office national du film a établi des normes élevées et il est difficile de trouver à redire à l'objectif déclaré de l'Office d'utiliser ses locaux, son matériel et son personnel dans leur pleine mesure afin de réduire au minimum les frais d'exploitation. Quoiqu'il en soit, vu l'effet nuisible que l'expansion de l'Office a eu sur la participation des cinéastes privés, il y aurait lieu de songer à amener la Société Radio-Canada à faire une plus grande utilisation des ressources de l'Office plutôt que d'ériger de nouvelles installations. Cela permettrait à l'Office de faire exécuter à l'extérieur une plus grande partie des travaux qui se font maintenant dans ses locaux.

La production cinématographique est une industrie où s'exerce la concurrence sur le plan international. Les producteurs canadiens ne pourront affronter la concurrence sur les marchés étrangers et ainsi s'assurer une distribution économique de leurs films que s'ils sont appuyés chez eux. C'est un bon exemple d'une responsabilité spéciale qui devrait influencer sur les programmes d'achat du gouvernement.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Une nouvelle étude des services auxiliaires, notamment la scénographie, afin d'assurer la plus grande utilisation possible des installations de l'extérieur.
  - 2 Une nouvelle étude des projets de la Société Radio-Canada visant l'expansion de ses aménagements durables afin d'assurer que les projets relatifs à la production de films et de bandes magnétoscopiques ne réduiront ni n'entraveront l'expansion de la participation de l'industrie privée du film et de l'Office national du film.
  - 3 La stabilisation par l'Office national du film de la production cinématographique à un niveau suffisant pour permettre une utilisation rentable des installations actuelles.

# 7

## ACTIVITÉ DE CERTAINES SOCIÉTÉS

Outre les divers services auxiliaires et les travaux secondaires des ministères et organismes dont il a été question dans les chapitres précédents, deux grandes sociétés industrielles ont été acquises par le gouvernement à la suite d'une décision portant sur la question de «faire» ou de «faire faire». Le gouvernement a acheté la *Polymer Corporation Limited* et l'*Eldorado Mining and Refining Limited* (y compris ses filiales) pour appuyer son activité pendant la deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui ces sociétés ne jouent plus ce rôle auxiliaire et leur avenir est essentiellement une question qui relève de l'intérêt public.

### POLYMER CORPORATION LIMITED

Cette société a été presque totalement exclue de l'enquête. Vos commissaires, dans leurs quelques rapports avec elle, ont eu l'impression que cette entreprise industrielle est bien gérée et qu'elle connaît une véritable expansion, même à l'étranger. Ses travaux de recherche fournissent un bon exemple d'un programme de recherches industrielles bien dirigé.

A première vue, il ne paraît pas légitime, à la lumière des normes appliquées ici et dans d'autres rapports sur les services auxiliaires, que la *Polymer* soit propriété publique. On ne peut pas dire que cette société soit un organisme nécessaire à l'administration du pays. Il n'est nullement essentiel à aucun des programmes du gouvernement fédéral, que ce soit pour des motifs de sécurité ou autres, que cette société appartienne à la Couronne. Vos commissaires

reconnaissent, toutefois, que le transfert de cette entreprise à des propriétaires privés présente certaines difficultés d'ordre pratique qui, jusqu'ici, se sont révélées très difficiles à résoudre. En raison même de sa bonne administration et de son succès commercial sur les marchés du monde, elle est reconnue comme un actif précieux et unique pour le Canada, tant par la valeur exceptionnelle et l'expérience d'une main-d'œuvre hautement experte dans les domaines de la science, de la production et de la commercialisation que par l'emploi et les carrières qu'elle offre à plus de 2,500 hommes et femmes. Dans de telles circonstances, on ne pourra compter sur l'approbation générale du public que si la vente s'en fait dans des conditions garantissant que la société demeurera entre les mains de Canadiens et que ses nouveaux propriétaires sauront en sauvegarder l'intégrité.

#### ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED

Nous avons fait une étude poussée de cette entreprise, parce que, en dépit de son caractère essentiellement commercial, elle exerce certaines fonctions spéciales par rapport à l'application du programme du gouvernement.

A l'origine, l'*Eldorado* était une société privée; le gouvernement l'a expropriée en 1944 quand l'uranium est devenu une matière d'importance stratégique. Le gouvernement est maintenant propriétaire de toutes les actions de la société qui représentent au prix coûtant une mise de fonds de \$8,247,000.

Les fonctions premières de la société sont l'extraction et l'affinage du minerai d'uranium. La première mine, fermée depuis, se trouvait à Port Radium dans les Territoires du Nord-Ouest. La mine Beaverlodge de la société, qui représente une immobilisation beaucoup plus importante, se trouve près d'Uranium City, en Saskatchewan, municipalité qui, pour une bonne part, doit son existence à l'activité de l'*Eldorado*. En 1960, on y a extrait le huitième environ de tout l'uranium produit au Canada. L'affinerie de la société, située à Port Hope (Ontario), traite les concentrés d'uranium des mines de l'*Eldorado* et de quelques autres producteurs. La société s'occupe aussi de recherches dans le domaine du traitement et de l'affinage du minerai d'uranium, dont les résultats seront utiles à toute l'industrie.

La *Northern Transportation Company Limited*, filiale qui est la propriété exclusive de l'*Eldorado*, a été constituée à l'origine pour desservir la mine de la société à Port Radium sur le Grand lac de l'Ours. Elle fait du transport fluvial dans le bassin du Mackenzie; un sixième seulement de ses recettes brutes proviennent de l'*Eldorado*. Une autre filiale en propriété exclusive;

l'*Eldorado Aviation Limited*, s'occupe de transport aérien pour le compte de la société, mais elle n'offre aucun service public.

L'importance relative des aménagements durables qu'utilisent ces différentes entreprises ressort du sommaire suivant des principales immobilisations au 31 décembre 1961:

Tableau 3—«ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED»—PRINCIPALES IMMOBILISATIONS AU 31 DÉCEMBRE 1961

<i>Immobilisations</i>	<i>Coût initial</i>	<i>Coût moins provisions accumulées pour moins-value</i>
	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)
Mine de Beaverlodge .....	36,350	7,438
Mine de Port Radium .....	5,969	—
<i>Northern Transportation Co. Ltd.</i> ...	12,378	1,875
Raffinerie de Port Hope .....	6,800	2,072
Laboratoires de recherches .....	718	425
<i>Eldorado Aviation Ltd.</i> .....	911	169

En plus de ces travaux d'exploitation, l'*Eldorado*, en sa qualité d'agent du gouvernement canadien, s'occupe de la vente et de la stimulation de la vente des produits de l'uranium, y compris la négociation de contrats et l'adjudication de ces contrats à l'industrie canadienne.

De l'avis de vos commissaires, l'*Eldorado* est bien administrée, son personnel est compétent et le moral y est exceptionnellement bon. L'incertitude actuelle quant à son avenir constitue, toutefois, une menace sérieuse au maintien de son efficacité.

En raison de la surproduction mondiale actuelle, l'industrie canadienne de l'uranium fait face à un avenir incertain à l'expiration des contrats en vigueur. Dix ans peuvent s'écouler avant que la consommation de ce métal augmente suffisamment pour absorber la production à sa capacité actuelle. Grâce à des fusions et à des achats, on a réuni en un moins grand nombre de mains les contrats des mines de propriété privée dans l'espoir que les sociétés qui restent pourront maintenir leur activité au cours de cette période difficile.

L'*Eldorado*, en tant que partie de l'industrie qui subsiste encore, fait face à un avenir de grande concurrence. Tant que les contrats étrangers seront adjugés à un prix uniforme aux quelques sociétés qui restent, l'avenir est raisonnablement prévisible; mais, quand il se produira une véritable concurrence des prix, la situation ne pourra que s'aggraver. Entre-temps, aux termes des contrats actuels avec les gouvernements étrangers, tous les producteurs canadiens touchent de bonnes recettes. L'*Eldorado* elle-même, sans

tenir compte de l'effet que pourrait avoir le contrat britannique qui fait l'objet d'une nouvelle négociation, aura accumulé en septembre 1964 un solde en espèces de plus de 47 millions de dollars après avoir acquitté tous ses frais. Mais, comme société de la Couronne, elle n'a pas été autorisée à utiliser les fonds disponibles pour diversifier son activité ou poursuivre activement l'exploration. Cette interdiction laisse prévoir au mieux une mort lente. Dans de telles circonstances, une décision quant à l'avenir de l'*Eldorado* s'impose, car autrement sa valeur en tant qu'investissement ne pourra que diminuer.

Si l'on détache de l'*Eldorado* la *Northern Transportation*, la raffinerie de Port Hope et ses laboratoires de recherches, elle ne sera plus, à toutes fins pratiques, qu'une mine d'uranium—entre plusieurs—dotée de ses moyens de transport. Dans son état actuel et avec les rentrées en perspective, l'*Eldorado* aurait une grande valeur marchande. En passant à l'entreprise privée, elle pourrait bien s'affirmer comme une entreprise minière très florissante.

*Nous recommandons donc:* Que l'on prenne une décision quant au rôle futur de l'*Eldorado Mining and Refining Limited*.

# 8

## ACTIVITÉ DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE DANS DES DOMAINES CONCURRENTIELS

### INTRODUCTION

Il faut reconnaître que des pressions tendent à multiplier les formes d'activité du ministère de la Défense nationale. L'Armée doit assurer l'existence d'une force de frappe capable de faire face à toute situation avec beaucoup de mobilité et de souplesse.

Le temps dont on dispose pour mettre sur pied de guerre des installations non militaires est manifestement plus restreint aujourd'hui que dans le passé. Vu que les fabricants ne peuvent pas se permettre de réserver indéfiniment des installations en vue d'une production d'urgence et que le vieillissement se fait à un rythme rapide à mesure que des changements se produisent dans les armes, il est naturel que les forces armées tendent à un degré élevé d'autonomie. Elles ont donc créé bon nombre d'installations qui leur sont propres.

Possédant certaines installations qui servent soit à la formation ou comme noyau d'urgence, l'autorité militaire cherche, comme il se doit, à les utiliser le plus possible afin d'assurer économiquement la coordination de leur activité. Ayant donné à leur personnel la grande compétence technique que demande la guerre moderne, les trois armes, il va sans dire, cherchent à lui fournir des occasions appropriées de se tailler une carrière afin de le retenir à leur service. L'effet d'expansion qui en résulte est renforcé par d'autres influences moins légitimes.

Il est toujours difficile, lorsqu'il s'agit d'activité militaire, d'équilibrer les besoins et les frais. La chose est d'autant plus difficile quand on ne dispose pas de renseignements exacts et complets sur les prix de revient. Sous ce

rapport, on retrouve les mêmes erreurs et les mêmes idées erronées dans les forces armées que dans les ministères civils. Bon nombre de travaux auxiliaires ont été entrepris non pas à des fins de défense ou de formation mais par mesure d'économie—objectif fort louable mais que l'on ne réalise que rarement par suite de l'insuffisance des données sur le prix de revient.

Un autre facteur qui prévient les militaires contre l'adjudication des contrats à l'extérieur est le pouvoir limité des établissements militaires à passer des contrats sans l'autorisation du quartier général. Dans bon nombre de cas, il arrive qu'on soit tenu de demander l'approbation d'un autre ministère (Production de défense) ou d'un organisme de contrôle (conseil du Trésor). On ne peut pas s'attendre que les exigences administratives encombrantes, les frais, les délais et le sentiment général d'impuissance aient pour effet d'encourager la participation accrue de l'industrie.

Il résulte du jeu de ces influences que le nombre des employés du ministère de la Défense nationale, militaires ou civils, qui s'occupent de services auxiliaires ou de travaux secondaires est très considérable. Plus il y a de militaires ainsi occupés, moins il y en a de disponibles pour d'autres tâches que seuls les militaires peuvent accomplir. Le tableau 4 indique le nombre de personnes employées à ces travaux à la fin de mai 1961 par rapport à

Tableau 4—ANALYSE DE L'EMPLOI DES MILITAIRES POUR CERTAINS TRAVAUX SECONDAIRES

	<i>Conseil de recherches pour la défense</i>		<i>Marine</i>		<i>Armée</i>		<i>Aviation</i>		<i>Total</i>	
	<i>Mil.</i>	<i>Civ.</i>	<i>Mil.</i>	<i>Civ.</i>	<i>Mil.</i>	<i>Civ.</i>	<i>Mil.</i>	<i>Civ.</i>	<i>Mil.</i>	<i>Civ.</i>
Ateliers.....	—	268	287	2,726	779	948	8,904	526	9,970	4,468
Entretien et construction.....	—	27	10	341	203	1,549	261	2,184	474	4,101
Services auxiliaires.....	—	31	89	117	205	269	631	135	925	552
Total.....	—	326	386	3,184	1,187	2,766	9,796	2,845	11,369	9,121
Total général.....										<u>20,490</u>
Personnel des forces armées (exclusion faite des services d'administration et d'inspection).....	—	3,021	20,754	11,729	47,799	18,667	51,923	14,135	120,476	47,552
TOTAL GÉNÉRAL..										<u>168,028</u>

l'effectif total, déclaré à l'occasion des prévisions budgétaires de 1961-1962. On peut ainsi se rendre compte dans quelle mesure les militaires travaillent dans des ateliers, s'occupent d'entretien ou de construction ou fournissent des services.

#### ATELIERS

Plus de 14,000 hommes, y compris plus de 4,000 artisans non militaires, travaillent dans des ateliers où ils modifient, entretiennent ou réparent le matériel militaire. Ce travail porte sur une grande variété de matériel: navires, chars d'assaut, canons, armes à feu, hélicoptères et avions, pièces pour automobiles et outillage mécanique, radar, instruments de réglage de tir, bateaux de sauvetage et parachutes. Dans ces ateliers, on s'occupe aussi de certains articles d'équipement non militaire: textiles, chaussures, réfrigérateurs ou moteurs électriques.

Les métiers, nombreux et variés, requis pour ces travaux comprennent entre autres: armuriers, mécaniciens d'aéronef, forgerons, préposés à l'entretien des freins et des pneus, menuisiers, électriciens, électroniciens, mécaniciens, ajusteurs, préposés aux instruments, ouvriers-tôliers, machinistes, préposés aux machines et aux chaudières, tuyauteurs et plombiers, peintres, fabricants de voiles, charpentiers de navires, réparateurs de véhicules et soudeurs.

Les forces armées reconnaissent que bon nombre de ces travaux entrent en concurrence avec l'industrie privée; mais, pour justifier leur activité dans ce domaine, elles allègent la valeur formatrice de ces travaux et les économies réalisées.

#### *Marine royale du Canada*

La Marine royale du Canada exploite des chantiers de construction à Halifax et à Sydney en Nouvelle-Écosse et à Esquimalt en Colombie-Britannique. On y effectue la réparation courante et le radoub des navires. Dans le dernier cas, il s'agit d'une occupation à temps perdu que partage l'industrie de la construction maritime. La Marine a des arsenaux à Esquimalt en Colombie-Britannique, à Sydney et à Dartmouth en Nouvelle-Écosse et à Longueuil dans le Québec.

Le travail fait dans ces installations de la Marine représente 6 p. 100 environ de toute l'activité canadienne en matière de construction ou de réparation de navires. Ces stations, à peu près complètement intégrées, s'occupent de réparation de navires, d'armement et d'outillage mécanique et électrique. Bien que cette activité soit presque entièrement en concurrence avec celle de l'entreprise privée, la Marine estime qu'elle est justifiée par le

caractère imprévu d'une bonne partie du travail, pour certains motifs de sécurité, par la nécessité d'effectuer une large part des travaux à bord des navires et par le peu de durée du travail qui rend difficile l'adjudication de contrats.

Contrairement aux autres armes, la Marine royale du Canada n'utilise pas ces chantiers pour y former des hommes de métier et elle compte largement sur les civils. La formation se donne ailleurs. Cependant, il peut arriver que les chantiers de la Marine fournissent aux officiers l'occasion de se former à la surveillance, à la direction et au commandement.

Quoi qu'il en soit, on pourrait confier à des entreprises privées bon nombre des travaux auxiliaires qui se font dans les chantiers, ce qui raffermirait sensiblement l'industrie locale. Ces travaux, dont le coût atteint un million de dollars par an, sont maintenant effectués, pour la plupart, sous la surveillance de la Marine par des artisans civils qui exercent les métiers énumérés dans le tableau qui suit.

Tableau 5—PERSONNEL EMPLOYÉ PAR LA MARINE ROYALE DU CANADA À LA RÉPARATION DE NAVIRES

	Militaires	Civils	Total
Armuriers (y compris les armuriers d'aéronef)	34	300	334
Menuisiers .....	10	24	34
Électriciens .....	20	280	300
Réparateurs de moteurs .....	28	48	76
Ajusteurs .....	—	115	115
Ouvriers d'ateliers mécaniques .....	10	124	134
Ouvriers-tôliers .....	26	51	77
Tuyauteurs .....	—	100	100
Plombiers .....	15	—	15
Spécialistes de la réfrigération .....	—	20	20
Réparateurs de machines et de chaudières .....	—	125	125
Peintres .....	14	75	89
Fabricants de voiles .....	—	133	133
Charpentiers de navires .....	—	132	132
Effectif total .....	157	1,527	1,684
Travailleurs à temps partiel—Chiffres approximatifs .....	—	1,025	1,025
	157	2,552	2,709

La Marine confie à l'entreprise privée une très large part de ses principaux travaux d'entretien des avions, fournissant un bon exemple d'une utilisation rationnelle de l'industrie. D'autre part, dans une seule station d'atterrissage

des avions de la Marine, on emploie un grand nombre d'hommes de métier pour la réparation du matériel électronique. Aux stations moins importantes, la réparation des véhicules se fait à forfait, mais à Halifax, à Longueuil et à Esquimalt, plus de 100 hommes de métier, non militaires, s'occupent de la réparation et de l'entretien d'environ 600 véhicules routiers ainsi que du matériel plus spécialisé.

### *Armée*

Le Service technique de l'électricité et de la mécanique exploite de vastes ateliers de base à London et à Hagersville, en Ontario, ainsi qu'à Montréal. La main-d'œuvre de ces ateliers se répartit à peu près de la façon suivante:

	<i>Militaires</i>	<i>Civils</i>	<i>Total</i>
London .....	20	121	141
Hagersville .....	13	141	154
Montréal .....	179	270	449
	<hr style="width: 100%;"/>	<hr style="width: 100%;"/>	<hr style="width: 100%;"/>
	212	532	744
	<hr style="width: 100%;"/>	<hr style="width: 100%;"/>	<hr style="width: 100%;"/>

En plus de cette main-d'œuvre, on y trouve quelque 40 militaires et 350 civils qui s'occupent de direction, de travaux techniques, d'écritures et de services.

Un fort volume du travail à London et à Montréal est consacré à la reconstruction de moteurs d'automobiles et de chars d'assaut et d'éléments mécaniques et électriques. On a entrepris des travaux pour des raisons d'économie, mais l'analyse des chiffres utilisés par l'Armée indique que le prix de revient déclaré reste au-dessous de la vérité dans une proportion atteignant presque 30 p. 100, surtout parce qu'on ne tient pas compte des frais acquittés par d'autres organismes. Cette façon erronée de calculer le prix de revient non seulement empêche une plus grande participation de l'industrie, mais fonde de façon précaire les décisions de réparer tel ou tel article ou de le mettre au rebut. Même sans les frais généraux, les frais accessoires seuls dépassent les chiffres qu'on emploie présentement.

L'atelier de Montréal s'est doté d'installations coûteuses pour la reconstruction de moteurs de chars d'assaut, travail qui se faisait autrefois à l'extérieur. Pour justifier ces dépenses, on a invoqué le prix de revient établi d'après les mêmes données erronées et incomplètes. L'intérêt national serait mieux servi si l'on confiait les travaux de ce genre à l'industrie privée, ce qui garantirait l'existence d'un noyau industriel susceptible d'expansion, advenant une crise. Les installations militaires, qui ne fonctionnent pas à plein rendement et qui consacrent une large part de leur temps et de leurs efforts à la

formation, ne seront pas mieux en mesure de faire face à une situation critique.

L'étude qui a été faite a révélé encore autre chose. Il est de pratique courante dans l'industrie d'échanger des pièces usées ou endommagées pour des pièces neuves ou reconstruites à l'usine. Les ateliers des forces armées ne peuvent avoir recours à cette pratique, puisqu'il est de règle au gouvernement de s'adresser dans chaque cas à la Corporation de disposition des biens de la Couronne. Il s'ensuit que les ateliers doivent ou reconstruire eux-mêmes les éléments en question ou les mettre au rebut. La reconstruction d'un élément avec l'outillage dont on dispose ordinairement dans de tels ateliers coûte cher et fournit un article inférieur à l'élément reconstruit par le fabricant.

*Nous recommandons donc:* Que les forces armées fassent une nouvelle étude de leur activité en matière de réparation et d'entretien du matériel militaire en utilisant des prix de revient basés sur des données exactes et complètes.

#### CONSTRUCTION ET ENTRETIEN DE PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

En plus de 500 militaires, le ministère de la Défense nationale occupe plus de 4,000 civils à des travaux d'entretien et de construction. Ces travaux comprennent l'entretien d'installations militaires, de casernes, de logis pour le personnel marié, de routes et de pistes, et occupent des menuisiers, des électriciens, des jardiniers, des maçons, des peintres, des tuyauteurs, des plombiers, des plâtriers et de la main-d'œuvre de voirie.

La route de l'Alaska (d'une longueur d'environ 1,300 milles) constitue un exemple remarquable de travaux de construction et d'entretien effectués sous la surveillance immédiate de l'Armée. En raison du manque de services dans la région et du caractère approprié de l'entourage à des fins de formation, il convenait que cette tâche fût confiée à l'Armée.

Les dépenses annuelles d'entretien de cette route atteignent maintenant près de 13 millions de dollars, dont 10 p. 100 en immobilisations. Jusqu'ici, la participation civile à ces travaux a été restreinte, quoique l'aménagement de la région et la mise en valeur des ressources naturelles encouragent l'expansion d'une activité privée. Si l'Armée ne transmet graduellement ses responsabilités sous ce rapport à des entrepreneurs privés, cette expansion générale pourrait subir des retards. De plus, en temps de guerre, l'Armée aurait à entretenir cette route au détriment d'autres tâches plus importantes ou à en confier l'administration à des civils.

*Nous recommandons donc:* Que l'Armée transmette graduellement à l'industrie privée ses responsabilités à l'égard de l'amélioration et de l'entretien de la grande route du Nord-Ouest de façon à favoriser la mise en valeur de la région.

#### SERVICES AUXILIAIRES

Les forces armées emploient quelque 500 civils et un nombre encore plus élevé de militaires pour certains services: dessin et arts graphiques, boulangerie, cordonnerie, entretien des vêtements et couture, buanderie et nettoyage à sec, cartographie et photographie.

Elles exploitent des services de buanderie et de nettoyage à sec dans un certain nombre d'endroits éloignés. Mais la Marine exploite une buanderie dans la région d'Halifax. On n'a rien trouvé qui puisse justifier cette activité, ni les exigences de la formation, ni la question de frais, ni la création d'un noyau essentiel.

Au quartier général de la Défense nationale, 20 photographes s'occupent de photographies en blanc et noir, à des fins de relations extérieures; on pourrait obtenir d'aussi bons résultats en confiant presque tout ce travail à des photographes commerciaux. A Rockcliffe (Ontario), l'établissement de photographie de l'A.R.C. emploie 140 personnes environ dans des installations vastes et pleinement intégrées. On y imprime des photographies aériennes à des fins militaires, civiles, gouvernementales et commerciales; des considérations de sécurité n'entrent en ligne de compte que dans certains cas particuliers. De plus, toute l'impression en couleurs pour le ministère de la Défense nationale se fait dans cet établissement. L'activité s'est accrue au delà des besoins essentiels et il y a maintenant double emploi avec les laboratoires de l'Office national du film; de plus, on a récemment mis en œuvre un programme de production cinématographique.

Ordinairement, les manuels sur l'utilisation, l'entretien et le fonctionnement de nouveaux appareils ou de nouvelles installations proviennent du fournisseur; mais, dans certains cas, il est arrivé que les forces armées, l'ARC surtout, ont entrepris de grands projets dans ce domaine. Évidemment, il ne s'agit pas là d'une fonction première des forces armées et, à moins de définir rigoureusement le projet à exécuter et de disposer de renseignements suffisants au sujet du coût, ces mesures sont généralement onéreuses.

Le service topographique de l'Armée exécute un vaste programme de préparation de cartes en collaboration avec les services pertinents du ministère des Mines et des Relevés techniques. Les services auxiliaires sont souvent fournis à forfait. Un certain personnel expérimenté est nécessaire à la formation d'un

noyau essentiel, advenant une situation critique; mais, en plus du personnel affecté au travail à l'extérieur, le service compte plus de 150 employés (dont 40 p. 100 environ des civils) qui s'occupent de production, de classement des données, et d'impression.

*Nous recommandons donc:* Que le ministère de la Défense nationale fasse une étude de ses services auxiliaires, notamment de ses services de buanderie, de nettoyage à sec, de photographie, de dessin, d'arts graphiques et de cartographie, en vue d'en confier une plus large part à l'industrie privée.

### TRANSPORTS

Le Corps d'intendance de l'Armée royale canadienne emploie des civils et des militaires pour conduire ses véhicules. Bon nombre des véhicules et bon nombre des travaux accomplis sont semblables à ceux de l'industrie privée du transport. Cependant, on ne fait qu'un usage restreint des entreprises privées. L'Armée prétend que, sans l'assurance d'une mobilisation immédiate de l'industrie privée, elle ne peut garantir que ses besoins administratifs seront comblés advenant une situation critique.

Le Commandement du transport aérien de l'ARC fait des envolées régulières ou spéciales à l'intérieur du pays et à l'étranger pour le transport de personnel et de matériel militaires, des personnes à charge et de leurs effets et aussi d'articles pour le compte des autres ministères. Cette activité soulève beaucoup de critiques de la part des industries canadiennes de transport aérien et de transport terrestre. L'ARC prétend qu'on ne peut attendre d'elle des opérations efficaces, advenant une crise nationale, en l'absence d'un plan déterminé visant la mobilisation des industries qui participent aux opérations du temps de paix. En conséquence, elle estime qu'elle doit agir indépendamment de l'industrie privée de l'air. Vos commissaires ont étudié ce problème dans un précédent rapport intitulé *Transports*. Ils ont conclu que si l'importance et les fonctions du Commandement du transport aérien de l'ARC dépendent en tout premier lieu des exigences militaires, on n'a cependant pas suffisamment étudié les répercussions de ce service sur l'économie générale du pays.

*Nous recommandons donc:* Que l'on fasse une nouvelle étude des projets et des pratiques courantes du ministère de la Défense nationale à l'égard des transports d'urgence, afin d'en assurer la plus grande intégration possible avec l'aviation civile.

## CONCLUSION

Les exemples cités de l'initiative des trois armes dans certains domaines ne font qu'illustrer les genres d'activité qu'il vaudrait mieux laisser entre les mains des civils. Le contrôle efficace de l'activité secondaire doit commencer par une analyse complète et détaillée des affectations actuelles en fonds et en hommes. Cette analyse doit porter sur tous les programmes et, au sein d'un programme, sur tous les domaines de responsabilité d'après leur ordre d'importance du point de vue militaire. Certes, la guerre moderne est une guerre totale, et l'on peut invoquer certains motifs, tout au moins plausibles, pour justifier l'ingérence militaire dans toutes les formes d'activité qui se rencontrent ordinairement dans l'économie du pays. Il ne sera possible de réduire l'effet nuisible des intérêts divergents que par une évaluation objective de toutes les formes d'activité et par l'établissement d'un ordre de priorité.

## **11 SERVICES JURIDIQUES**

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 11: SERVICES  
JURIDIQUES

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS . . . . .	377
<b>1 LES SERVICES JURIDIQUES REQUIS PAR LE GOUVERNEMENT . . .</b>	<b>379</b>
Introduction . . . . .	379
Représentation du gouvernement dans les procès au criminel . . .	380
Partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux . . . . .	380
Enquêtes sur les délits . . . . .	381
L'institution de poursuites . . . . .	382
La direction du procès . . . . .	383
Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest . . . . .	384
Conclusion . . . . .	384
Réclamations formées par ou contre le gouvernement . . . . .	385
Représentation du gouvernement dans les procès au civil . . . . .	389
Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt) . . .	392
Représentation du gouvernement dans diverses instances . . . . .	393
Conseils et avis juridiques . . . . .	394
Rédaction . . . . .	395
Les lois . . . . .	395
Les règlements . . . . .	396
Les contrats . . . . .	397
Transactions foncières . . . . .	397
L'acquisition . . . . .	397
La vente . . . . .	398
Les procédures spéciales . . . . .	400
Droit international . . . . .	401
Ministère de la Défense nationale—Le Bureau du juge-avocat général . . . . .	403
<b>2 L'AVOCAT À L'EMPLOI DU GOUVERNEMENT . . . . .</b>	<b>405</b>
Les avocats du ministère de la Justice . . . . .	405

	<i>Page</i>
Les avocats à l'emploi d'autres ministères et organismes . . . . .	409
Introduction . . . . .	409
Les avocats du contentieux des ministères . . . . .	410
Autre personnel juridique dans le Service civil . . . . .	411
Les avocats d'organismes ne relevant pas de la Commission du service civil . . . . .	412
Recrutement . . . . .	413
Conditions d'emploi . . . . .	416
Classification et traitements . . . . .	416
Formation et statut professionnel . . . . .	418
<b>3 L'AGENT JURIDIQUE . . . . .</b>	<b>420</b>
Introduction . . . . .	420
Le choix des agents juridiques . . . . .	421
Les agents juridiques: directives et surveillance . . . . .	421
Honoraires, comptes et paiement des agents juridiques . . . . .	422
Coût des agents juridiques . . . . .	423
Conclusions . . . . .	424
<b>4 L'INTÉGRATION DES SERVICES JURIDIQUES . . . . .</b>	<b>426</b>
Introduction . . . . .	426
Les services juridiques exclus . . . . .	428
Le Bureau du juge-avocat général . . . . .	428
Le ministère des Affaires extérieures . . . . .	429
Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt) . . . . .	431
Le ministère des Affaires des anciens combattants . . . . .	433
La Gendarmerie royale du Canada . . . . .	433
Conclusions et recommandations . . . . .	434

## REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude dirigé par M. G. W. T. Reed, B.A., LL.B., vice-président de la *Commission des relations ouvrières de l'Ontario* (Toronto), a fait un examen minutieux des services juridiques.

M. Reed a pu compter sur l'aide d'adjoints qui, en tant que membres du groupe d'étude, ont mis leurs connaissances particulières au service de la Commission, laquelle les remercie de leur précieux concours. Ce sont :

M. H. G. Batt, B.A., LL.B., LL.M., *Imperial Oil Limited*, Toronto

M. K. Duncan Finlayson, *Kingsmill, Mills, Price, Barrett & Finlayson*, Toronto

Le professeur Gérard V. LaForest, B.C.L., M.A., Faculté de droit de l'*Université du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Nouveau-Brunswick

Le professeur Hugh J. Lawford, B.A., LL.B., B.C.L., Faculté de droit de l'*Université Queen's*, Kingston (Ontario)

Le doyen William L. Lederman, B.A., LL.B., B.C.L., Faculté de droit de l'*Université Queen's*, Kingston (Ontario)

M. P. C. Venne, B.A., LL.L., C.R., conseiller général adjoint, *La compagnie de téléphone Bell du Canada*, Montréal

Un comité consultatif présidé par l'honorable Lucien Tremblay, LL.D., juge en chef de la Cour du banc de la Reine, Montréal, a collaboré à la présente étude.

Faisaient partie de ce comité :

M. C. F. H. Carson, C.R., LL.D., *Tilley, Carson, Findlay & Wedd*, Toronto

Le doyen G. F. Curtis, C.R., LL.D., D.C.L., Faculté de droit de l'*Université de la Colombie-Britannique*, Vancouver

M. George Hobson Steer, C.R., *Milner, Steer, Dyde, Massie, Layton, Cregan & Macdonnell*, Edmonton (Alberta)

M. H. Heward Stikeman, C.R., *Stikeman & Elliott*, Montréal

Le groupe a étudié divers mémoires et thèses traitant des services juridiques; ces documents sont dûment consignés au dernier volume de la Commission.

En remerciant les personnes mentionnées ci-dessus de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

# 1

## LES SERVICES JURIDIQUES REQUIS

### PAR LE GOUVERNEMENT

#### INTRODUCTION

Le citoyen moyen croit bien souvent que les termes «le gouvernement» et «la loi» sont interchangeable, s'arrêtant rarement à songer à la différence qui a toujours existé entre le Parlement, «la Couronne», et les opérations administratives vastes et complexes du «gouvernement». Il importe donc dès l'abord d'indiquer clairement que le présent rapport ne porte pas sur l'adoption des lois, qui est une fonction du Parlement, ni sur leur interprétation, qui incombe aux tribunaux. Il ne porte pas non plus sur les forces policières, comme telles, ni sur la nomination des juges ou sur leurs décisions. Le présent rapport traite plutôt des avocats dans le service public, de leur recrutement, de leurs fonctions, des conditions dans lesquelles ils travaillent et de la qualité des services qu'ils rendent à l'État.

Cette analyse des services juridiques comprend aussi une étude des divers organismes administratifs dont les fonctions ressemblent à celles des tribunaux. Les problèmes que soulèvent ces tribunaux administratifs ne se rattachent pas rigoureusement aux principales questions qui font l'objet du présent rapport; ils ont plutôt trait aux relations entre le public et le service public, sujet dont il est question dans le 5<sup>e</sup> tome du rapport de la Commission.

Parmi les quelque trois cents avocats employés dans les services administratifs du gouvernement, rares sont ceux qui exercent la fonction traditionnelle de plaider devant des tribunaux. La plupart se consacrent plutôt à la rédaction de lois et de règlements; ou encore, ils préparent des contrats et conseillent les ministères. Certains d'entre eux sont spécialistes du droit militaire, d'autres du droit des compagnies, du droit fiscal ou des lois relatives aux anciens

combattants, tandis que quelques-uns sont plus particulièrement versés en droit des nations, c'est-à-dire en droit international.

La variété et la complexité des services et des procédures juridiques du gouvernement sont bien, de nos jours, leurs aspects les plus frappants. Ce phénomène, qui est surtout contemporain, découle de l'ampleur et de l'importance accrues de l'activité du gouvernement fédéral. Alors qu'à l'époque de la Confédération le travail juridique du gouvernement incombait presque exclusivement au ministère de la Justice, aujourd'hui, environ les sept huitièmes des avocats du gouvernement ne relèvent pas du ministère de la Justice; la dispersion est telle que près de 40 p. 100 de tous les avocats sont à l'emploi d'organismes qui échappent au contrôle de la Commission du service civil. Et même, ce pourcentage ne tient pas compte du fort volume de travail confié à des avocats qui, exerçant à leur propre compte, agissent à titre d'«agents juridiques».

Voici, exposés en détail, les principaux besoins du gouvernement en matière juridique:

- Représentation dans les procès au criminel.
- Réclamations formées par ou contre le gouvernement.
- Représentation dans les procès au civil.
- Représentation dans diverses instances.
- Avis et consultations.
- Rédaction.
- Opérations foncières.
- Droit international.
- Droit militaire.

#### REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DANS LES PROCÈS AU CRIMINEL

##### *Partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux*

Aux termes de l'article 91 (27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le Parlement du Canada a le pouvoir exclusif de légiférer dans le domaine du droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle. La *Loi sur le ministère de la Justice*, S.R.C. 1952, chapitre 71, stipule que le ministre de la Justice «a la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Canada et qui ne rentrent pas dans les attributions

des gouvernements provinciaux». Par contre, l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confie aux provinces l'administration de la justice, y compris la constitution, le coût et l'organisation des tribunaux provinciaux de la juridiction tant civile que criminelle.

L'initiative des poursuites a été considérée au point de vue constitutionnel, comme un domaine de juridiction concurrente et le partage des responsabilités à cet égard a évolué dans chaque province et pour les divers genres de causes, selon les ententes conclues et les coutumes existantes. Par exemple, dans les provinces de «common law», les autorités provinciales s'occupent, en règle générale, des poursuites contre les faux-monnayeurs, tandis que dans la province de Québec, c'est ordinairement le gouvernement fédéral qui en prend l'initiative. Les poursuites dans les cas d'infractions aux lois fédérales, à l'exception de celles qui relèvent du *Code criminel*, sont la responsabilité du gouvernement fédéral, mais l'application pratique de cette règle n'est pas absolument uniforme. Il incombe au gouvernement fédéral d'appliquer toute mesure relevant du droit pénal et de sévir contre les infractions aux ordonnances locales dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Au ministère de la Justice, la Division du droit criminel examine le dossier de chaque procès où la peine capitale a été prononcée, étudie chaque projet de modification du *Code criminel* et exprime des avis sur les questions de droit pénal. Elle a la haute direction des poursuites intentées par la Gendarmerie royale et se tient en rapport avec celle-ci. Elle dirige les poursuites dans les régions dont le gouvernement fédéral s'est porté responsable. Il incombe aussi à la Section de veiller à l'application des lois pénales dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

### *Enquêtes sur les délits*

La Gendarmerie royale s'acquitte du travail policier nécessaire à l'application de toute loi du Parlement du Canada, sauf le *Code criminel*. Elle doit aussi faire respecter toute loi fédérale de nature pénale et aider les ministères chargés d'appliquer les diverses lois.

La Gendarmerie est le principal organisme chargé de procéder à des enquêtes dans le domaine fédéral; cependant, d'autres ministères et organismes s'occupent de travaux analogues. Par exemple, le ministère des Postes et celui du Revenu national (Division de l'impôt) ont des services d'enquête, tandis que les ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et du Commerce, ainsi que la Commission d'assurance-chômage comptent des agents d'exécution locaux dans toutes les régions du pays. La Commission n'a pas relevé de chevauchement grave entre les fonctions de la Gendarmerie royale et celles de ces enquêteurs de ministère.

### *L'institution de poursuites*

Au cours de l'année 1959-1960, la Gendarmerie royale a porté à elle seule 31,082 accusations d'infraction à des lois fédérales, tandis qu'en 1960-1961, le nombre des mises en accusation a été de 26,750. Durant ces deux années, 11,913 causes ont été confiées à des agents juridiques. Lorsque le ministère ou l'organisme intéressé décide d'intenter des poursuites, le ministère de la Justice choisit l'avocat qui agira au nom de la Couronne.

Dans la plupart des cas, la décision d'intenter des poursuites est laissée au ministère ou à l'organisme intéressé, mais les méthodes employées par chacun varient sensiblement. Ainsi, s'il s'agit d'infractions à la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement*, la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur les explosifs* et la *Loi sur les libérations conditionnelles*, la Gendarmerie peut intenter des poursuites dans les cas flagrants; mais dans les autres genres de poursuites, celles qui ont trait aux douanes et aux stupéfiants, par exemple, la Gendarmerie doit d'abord obtenir l'autorisation du ministère intéressé.

Au sein des ministères et des organismes, la décision d'intenter ou non des poursuites dépend de la nature du délit; par exemple, le Directeur général des élections prend lui-même les décisions et peut, à cette fin, obtenir l'avis d'un avocat-conseil de l'extérieur. Quant aux délits portant sur les stupéfiants, il y en a, en moyenne, environ 600 par année; ils relèvent du Bureau des stupéfiants au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social; la décision d'intenter des poursuites requiert une étroite collaboration entre ce bureau, le ministère de la Justice et la Gendarmerie royale. En ce qui concerne le ministère du Revenu national (Division de l'impôt), le bureau local ne s'occupe que des simples contraventions avec l'aide de la Gendarmerie royale. Lorsqu'il s'agit de délits plus graves passibles de poursuites par voie de déclaration sommaire de culpabilité, le bureau central prend une décision après avoir consulté la Division juridique.

Parfois la Gendarmerie royale s'adresse directement à un agent permanent (c'est-à-dire à un avocat de l'extérieur engagé de façon continue) qui décide s'il y a lieu d'intenter des poursuites. C'est ce qui arrive lorsqu'on doit agir rapidement ou lorsque, dans la province de Québec par exemple, l'affaire doit être confiée à un agent juridique.

Le grand nombre de poursuites, leur vaste répartition géographique et la nécessité d'agir avec célérité dans certains cas, imposent évidemment un fardeau énorme aux neuf avocats du ministère de la Justice qui sont officiellement chargés de la haute direction des poursuites; dans la pratique, pour ce qui est de l'initiative des poursuites, le ministère doit s'en remettre au jugement d'enquêteurs profanes et d'agents permanents, ainsi qu'aux fonction-

naires de divers autres ministères et organismes; il ne se réserve qu'un droit de regard sur les affaires les plus importantes ou les plus difficiles, telles celles de fraude en matière de fisc.

### *La direction du procès*

Ce sont rarement les avocats du ministère de la Justice qui mènent les poursuites. Ils agiront parfois dans des causes importantes concernant, par exemple, l'immigration ou l'évasion fiscale, ou il leur arrivera d'occuper pour le gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest; mais la plupart des poursuites sont confiées à des agents juridiques ou à des enquêteurs profanes. Sur 31,082 accusations portées par la Gendarmerie royale en 1959-1960, celle-ci a dirigé elle-même les poursuites dans 78.5 p. 100 des cas, soit dans 24,397 causes. En 1960-1961, la Gendarmerie royale a agi dans 22,069 causes distinctes, soit dans 82.5 p. 100 des cas. Au cours de ces deux années, on a retenu et payé les services d'agents juridiques pour mener les poursuites dans 11,366 cas d'accusations portées par la Gendarmerie royale.

Il y a deux catégories d'agents juridiques: les agents permanents et les agents spéciaux. Des agents permanents, dont les services sont disponibles de façon continue, ont agi dans des poursuites concernant, par exemple, la *Loi sur l'assurance-chômage*, la *Loi sur l'opium et les drogues narcotiques*, la négligence à soumettre les feuilles d'impôt exigées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur les aliments et drogues* (les causes relatives aux «goof balls» seulement), et la *Loi sur la marine marchande du Canada* (dans la province de Québec).

Ordinairement, des enquêteurs profanes déposent une plainte et mènent les poursuites lorsqu'il y a lieu de croire que l'accusé s'avouera coupable; dans le cas contraire, on désigne généralement un agent juridique. La Gendarmerie royale agit parfois lorsqu'il y a contestation; mais s'il semble probable que la cause sera difficile, on désigne ordinairement un avocat conseil.

Il n'est pas permis aux accusateurs profanes de mener des poursuites devant les tribunaux de la province de Québec, de sorte que, sauf dans les rares cas où des avocats du gouvernement occupent eux-mêmes pour l'État, les poursuites sont confiées à des agents juridiques. Aussi a-t-il fallu retenir les services d'agents juridiques dans les 3,510 procès intentés par la Gendarmerie royale dans la province de Québec en 1960-1961, alors que dans le reste du pays, les poursuites n'ont été confiées à des avocats que dans 1,171 des 23,240 causes.

Il est clair par conséquent que dans la plupart des cas ce sont les ministères et les organismes qui décident eux-mêmes s'il y a lieu d'intenter une action et qui mènent les poursuites. Toutefois, le ministère de la Justice exerce

effectivement un contrôle plus rigoureux quant aux appels de décisions rendues dans des poursuites pénales. Ordinairement, les ministères et les organismes formulent des recommandations au sujet des appels, mais c'est la Division de droit criminel du ministère de la Justice qui décide en fin de compte si l'on doit ou non abandonner les poursuites; si l'appel est formé, les avocats du ministère de la Justice peuvent mener l'affaire ou du moins en surveiller la conduite.

### *Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest*

L'administration de la justice dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest suscite au ministère de la Justice des problèmes qui ne se posent pas dans les autres régions du pays. Il y a, par exemple, le versement d'allocations aux défenseurs des indigents ainsi que le paiement d'honoraires et d'indemnités de déplacement aux témoins. Ces questions sont importantes, car il se peut que les grandes distances à parcourir, les moyens de transport public piètres ou inexistantes et autres choses semblables entraînent des inconvénients et des frais pour les témoins.

Le centre de l'administration judiciaire au Yukon est Whitehorse tandis que Yellowknife, sur le Grand lac des Esclaves, est le siège des assises dans les Territoires du Nord-Ouest. Des problèmes ont surgi à Yellowknife lorsqu'à l'occasion le juge a siégé à des endroits plus propices pour les intéressés, par exemple dans les régions habitées par les Esquimaux. Mais on a constaté que le ministère de la Justice s'élève parfois contre cette façon d'agir puisqu'il doit alors acquitter les frais supplémentaires de déplacement du représentant du ministère public, des fonctionnaires de la cour et d'autres personnes. Dans un chapitre subséquent du présent rapport, vos commissaires recommandent l'adoption de mesures destinées à pallier certains des problèmes que suscite l'administration de la justice dans les Territoires du Nord-Ouest.

### *Conclusion*

La direction des poursuites pénales incombe à la Division de droit criminel du ministère de la Justice; cependant, étant donné le fort volume de travail, son personnel relativement restreint, la très vaste région à desservir et l'urgence de bien des causes, la Division délègue ses attributions à des fonctionnaires, à des enquêteurs et à des agents juridiques. Dans des milliers de cas, le ministère n'est guère plus, de fait, qu'un simple «bureau de poste». A l'égard des causes portées en appel, qui sont d'ailleurs moins nombreuses, la Division exerce un contrôle plus rigoureux.

Le barreau s'oppose à ce que les poursuites soient confiées à des enquêteurs

profanes. Pourtant il en coûterait très cher de désigner dans tous les cas des procureurs de la Couronne. Des estimations fondées sur le coût moyen des poursuites à travers le Canada révèlent que, confiées à des agents juridiques, les poursuites actuellement menées par la Gendarmerie royale auraient coûté un million et demi de dollars par année de plus qu'elles ne coûtent en ce moment. Malgré l'opposition à l'emploi d'enquêteurs profanes, vos commissaires ne recommandent aucune modification radicale au régime actuel. La perspective de frais plus élevés milite contre une telle mesure et rien n'indique d'ailleurs que la façon actuelle de procéder soit inefficace.

On ne saurait mieux améliorer la surveillance des poursuites qu'en renforçant le régime des agents permanents et qu'en décentralisant l'activité par la création de bureaux auxiliaires. Ces conclusions s'appliquent également au travail juridique inhérent aux litiges civils et aux causes intéressant le fisc ou la propriété foncière. C'est en songeant à ces objectifs que, dans un chapitre subséquent du présent rapport, vos commissaires formulent certaines recommandations précises.

#### RÉCLAMATIONS FORMÉES PAR OU CONTRE LE GOUVERNEMENT

Les diverses initiatives des ministères et des organismes du gouvernement donnent lieu à des réclamations formées par la Couronne ou contre elle. Afin d'assurer une certaine uniformité, on a édicté des «règlements relatifs aux réclamations». En général les ministères sont assujettis aux règlements adoptés le 15 juillet 1960, tandis que le ministère de la Défense nationale procède en vertu d'une ordonnance spéciale en date du 21 novembre 1952.

Les règlements s'appliquent aussi à la plupart des sociétés, offices, commissions et organismes, mais certains de ceux-ci sont exclus, comme les chemins de fer Nationaux du Canada. Dès qu'il apparaît nettement qu'il peut y avoir réclamation, les ministères recueillent des renseignements, déclarations, plans, photos, etc., et soumettent un rapport au sous-procureur général du Canada qui, s'il s'agit d'une réclamation contre la Couronne, décide s'il y aura contestation. Le ministère de la Justice s'occupe lui-même des réclamations contestées. S'il semble sage de procéder par voie de règlement et que le ministère intéressé accepte la responsabilité, le ministère de la Justice peut négocier et recommander le paiement d'une indemnité jusqu'à concurrence de \$5,000, sans avoir à obtenir l'approbation du conseil du Trésor. Ou bien, il peut renvoyer la réclamation au ministère en lui conseillant de payer ou de négocier. Le ministère peut régler toute réclamation ne dépassant pas \$1,000; au delà de cette somme, il doit obtenir l'approbation du conseil du Trésor. Dans la pratique, les avocats des contentieux de ministère ont le pouvoir de régler les nombreuses réclamations peu importantes où le montant

en jeu ne dépasse pas \$100. Lorsqu'il s'agit d'une réclamation formée par le gouvernement, on procède de la même façon; mais si l'affaire est envoyée au ministère intéressé et que l'autre partie en cause ne paie pas le montant exigé par celui-ci, l'affaire est renvoyée de nouveau au ministère de la Justice avec prière d'agir.

De façon générale, l'ordonnance relative aux réclamations du ministère de la Défense nationale ressemble aux règlements applicables aux autres ministères et organismes. Lorsqu'il y a une différence, c'est ordinairement en raison *a*) de l'emploi d'armes, l'utilisation d'aéronefs ou l'exécution de manœuvres militaires, et *b*) du grand nombre de réclamations à étudier (plus que celles de tous les ministères civils réunis).

La différence la plus importante réside dans les pouvoirs discrétionnaires plus étendus conférés aux officiers du Bureau du juge-avocat général quant au règlement des réclamations sur place; dans chacune des cinq régions militaires, un adjoint du juge-avocat général est autorisé à régler toute réclamation ne dépassant pas \$1,000, lorsque les dommages-intérêts généraux n'excèdent pas \$200; le juge-avocat général peut lui-même régler les réclamations jusqu'à concurrence de \$3,000 lorsque les dommages-intérêts généraux ne dépassent pas \$1,000. Toute réclamation au delà de ces montants doit être déférée au ministère de la Justice, qu'il s'agisse d'obtenir son avis ou d'effectuer un règlement.

Dans un peu plus de la moitié des ministères et organismes examinés, on a déclaré n'avoir pas besoin de services juridiques pour les réclamations. En outre, environ le quart ont recours à leurs propres services juridiques.

Le tableau 1 fait voir le nombre relativement élevé de petites réclamations acheminées vers le ministère de la Justice pour étude et règlement. Le tableau 2 donne un aperçu du fort volume de petites réclamations dont s'occupe un groupe choisi de ministères et d'organismes.

Le régime imposé par les règlements relatifs aux réclamations assure une mesure suffisante de contrôle et d'uniformité. Toutefois, dans la pratique, il se révèle lent et encombrant, surtout lorsqu'il s'agit de réclamations peu importantes. Le moindre accident de voiture où les dégâts n'atteignent pas \$200 peut nécessiter les services de plusieurs avocats et entraîner l'échange d'une correspondance volumineuse. On pourrait croire que le gouvernement a toujours intérêt à nier sa responsabilité; lorsqu'il s'agit de petites réclamations, cependant, cette pratique entraîne des frais trop élevés.

Avant 1959, les réclamations contre la Couronne qui mettaient en cause les forces armées étaient confiées à un conseil d'enquête; en 1959, on a chargé *Underwriter Adjustment Bureau Limited* (UAB) de faire enquête et rapport au sujet de chaque cas de responsabilité survenu au Canada.

Tableau 1 — RÉCLAMATIONS DUES À DES ACCIDENTS DE VÉHICULES AUTOMOBILES, FORMÉES POUR OU CONTRE LA COURONNE ET SOUMISES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE — ANNÉE FINANCIÈRE 1959-1960

	<i>Nombre total de réclamations</i>	<i>Total des réclamations portant uniquement sur des dommages à des véhicules automobiles</i>	<i>Total des réclamations portant uniquement sur des dommages de moins de \$200 à des véhicules automobiles</i>	<i>Total des paiements dans les cas de dommages de moins de \$200 à des véhicules automobiles</i>
<b>RÉCLAMATIONS CONTRE LA COURONNE</b>				
a) Nombre.....	333	257	177	117
b) Montant.....	\$859,780.09	\$47,563.38	\$13,500.68	\$7,786.11
<b>RÉCLAMATIONS POUR LA COURONNE</b>				
a) Nombre.....	312	213	117	72
b) Montant.....	\$332,429.77	\$46,815.04	\$10,918.78	\$6,324.76

Tableau 2 — RÉCLAMATIONS FORMÉES CONTRE LA COURONNE (REPRÉSENTÉE PAR CERTAINS MINISTÈRES, COMMISSIONS ET ORGANISMES) AU COURS DE L'ANNÉE FINANCIÈRE 1960-1961

<i>Ministère, commission ou organisme</i>	<i>Nombre total de réclamations</i>	<i>Réclamations pour dommages à des véhicules automobiles</i>		
		<i>Nombre</i>	<i>Moins de \$200</i>	<i>Plus de \$200</i>
Agriculture.....	10	9	6	3
Citoyenneté et Immigration.....	4	2	2	0
Commissaire des pénitenciers.....	14	6	4	2
Forêts.....	2	2	1	1
Mines et Relevés techniques.....	7	7	6	1
Office national du film.....	10	9	8	1
Santé nationale et Bien-être social.....	10	10	7	3
Conseil national de recherches.....	12	11	10	1
Nord canadien et Ressources nationales.....	14	9	6	3
Postes.....	23	14	13	1
Gendarmerie royale du Canada.....	95	95	67	28
Affaires des anciens combattants.....	8	7	5	2
<b>TOTAL.....</b>	<b>209</b>	<b>181</b>	<b>135</b>	<b>46</b>

Tableau 3 — MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

## STATISTIQUE DES RÉCLAMATIONS

Année financière	Réclamations contre la Couronne de moins de \$1,000		Réclamations contre la Couronne de plus de \$1,000		Coût total des réclamations contre la Couronne \$000	Revenus provenant des réclamations formées pour la Couronne \$000	Réclamations pour ou contre la Couronne confières à l'UAB	
	Nombre	Coût total \$000	Nombre	Coût total \$000			Nombre	Coût total \$000
1958-1959.....	1,048	132	95	889	1,021	185	1,392	69
1959-1960.....	1,082	139	502	206	345 <sup>3</sup>	147	1,471	76
1960-1961.....	1,322 <sup>4</sup>	141	402	211	352 <sup>3</sup>	305	1,424 <sup>5</sup>	69 <sup>6</sup>

## RÉCLAMATIONS DE MOINS DE \$200 CONTRE LA COURONNE RÉGLÉES PAR L'UAB

Année financière	Nombre	Coût des réclamations \$000	Honoraires de l'UAB \$000	Coût total des réclamations \$000
1960-1961.....	497	35	16	51

<sup>1</sup>Le total des réclamations de moins de plus de \$1,000 est celui des cas donnant lieu à un règlement et non celui des cas étudiés. En tout le Bureau du juge-avocat général a clos 2,080 dossiers au cours de l'année financière 1960-1961.

<sup>2</sup>21 réclamations contre la Couronne pour des montants de \$1,000 à \$3,000 ont été réglées au cours de l'année financière 1959-1960, dont 12 par le JAG et 9 après soumission au ministère de la Justice. Dix-huit réclamations de \$1,000 à \$3,000 ont été réglées au cours de l'année financière 1960-1961, dont 11 par le JAG et 7 après soumission au ministère de la Justice.

<sup>3</sup>La Cour de l'Échiquier et le ministère de la Justice ont réglé 32 autres réclamations pour des montants divers au cours de l'année financière 1959-1960 et 23 en 1960-1961.

<sup>4</sup>Ce chiffre (1,322) comprend les réclamations contre la Couronne réglées par l'UAB.

<sup>5</sup>Ce chiffre (1,424) comprend les 497 réclamations de moins de \$200 indiquées ci-dessus.

<sup>6</sup>Les \$69,000 comprennent les \$6,000 d'honoraires relatifs aux réclamations de moins de \$200.

Lorsque la réclamation concerne un véhicule automobile du ministère de la Défense nationale, qu'elle ne dépasse pas \$200 et que personne n'a subi de blessures, le Bureau peut régler la réclamation. Le Bureau rentre dans ses frais sur approbation d'un agent du service du juge-avocat général. Il fait aussi enquête et rapport dans les cas de réclamations pour blessures graves et dégâts considérables, et il lui est arrivé parfois de mener les négociations en vue d'un règlement. En 1960, l'UAB s'est occupé d'environ 1,300 réclamations, y compris les réclamations dépassant \$200. Les frais d'opérations s'établissent entre trois et cinq pour cent de la valeur de la réclamation. Le tableau 3 donne un aperçu des règlements dont s'est occupé l'UAB.

Vos commissaires croient que la façon actuelle d'étudier les réclamations est loin d'être efficace et qu'on devrait prendre des mesures immédiates pour simplifier la procédure. On pourrait accélérer de beaucoup le règlement des petites réclamations en confiant celles-ci à des experts particuliers, comme le font les forces armées. Ou bien on devrait, pour le règlement des réclamations, accorder aux agents du contentieux des ministères des pouvoirs discrétionnaires beaucoup plus étendus que ceux dont ils jouissent actuellement, et qui se limitent au règlement des réclamations n'excédant pas \$100. Vos commissaires conseillent de relever cette limite de façon à inclure les réclamations ne dépassant pas \$1,000, lorsque les dommages-intérêts généraux n'excèdent pas \$200. A mesure que le nombre de ces réclamations s'accroîtra —surtout pour les cas impliquant des véhicules automobiles—le gouvernement trouvera peut-être utile d'employer, comme le font certaines grandes entreprises, son propre personnel d'experts en sinistres.

Vos commissaires estiment qu'on pourrait supprimer beaucoup de doubles emplois, enlever aux avocats les travaux de routine qu'entraîne le règlement des réclamations et réaliser ainsi des économies considérables.

#### REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DANS LES PROCÈS AU CIVIL

Aux termes de la *Loi sur le ministère de la Justice*, au chapitre 71 des *Statuts révisés du Canada*, ce ministère est chargé, par l'entremise du procureur général du Canada, de «régler et de diriger la demande ou la défense dans toutes les contestations formées pour ou contre la Couronne ou un ministère public sur les matières qui rentrent dans les limites de l'autorité ou des attributions du Canada». Il incombe donc au ministère de la Justice de prendre la direction des litiges tout en consultant et en renseignant le ministère intéressé. Le ministère a souvent à soumettre aux tribunaux des problèmes d'ordre constitutionnel; cependant, il lui arrive de s'occuper aussi d'une foule de questions de nature civile.

Des 100 ministères et organismes qui ont fait l'objet de cette étude, 55 soumettent au ministère de la Justice des questions litigieuses d'ordre civil. Le ministère retient souvent les services de bureaux d'avocats ou d'agents.

Les organismes qui ne s'adressent pas au ministère de la Justice procèdent de diverses façons. Par exemple, la Commission des transports confie toute affaire juridique à son propre service du contentieux, lequel représentera au besoin la Commission devant la Cour suprême du Canada; la Société centrale d'hypothèques et de logement a un fort volume de travail juridique: elle le confie à des agents désignés par le ministère de la Justice; l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a son propre service du contentieux et jouit en matière de contestation d'une certaine mesure d'indépendance qui lui a permis, par exemple, de régler directement les fortes réclamations d'entrepreneurs qui avaient participé aux travaux d'aménagement de la voie maritime; pour sa part, la Société Radio-Canada retient les services d'agents ici et là à travers le pays.

Le procureur général du Canada s'occupe d'une foule d'actions judiciaires diverses intentées par ou contre la Couronne. Les actions en dommages-intérêts constituent une forte partie de sa tâche, et elles sont ordinairement réglées avant l'enquête. Des avocats du ministère de la Justice, secondés par des membres du Service du contentieux du ministère du Revenu national, s'occupent maintenant d'environ un quart de toutes les causes fiscales.

Bien que certains ministères et organismes aient déclaré qu'ils confiaient ordinairement les contestations civiles à des «agents de l'extérieur», le ministère de la Justice a adopté pour ligne de conduite de confier à ses propres avocats, dans la mesure du possible, les litiges soumis à la Cour de l'Échiquier ou à la Cour suprême du Canada et mettant en cause la Couronne du chef du Canada. Une liste normale comprenait six causes destinées à la Cour suprême du Canada; dans trois cas, les avocats du ministère de la Justice agissaient seuls, tandis que dans les autres ils étaient secondés par des avocats conseils de l'extérieur. A l'heure actuelle, environ un quart des contestations civiles sont confiées à des agents de l'extérieur. Au cours des dernières années, les avocats du ministère de la Justice ont passé en cour le nombre de «jours-homme» suivant:

1957	—	99
1958	—	125
1959	—	185
1960	—	145

En août et septembre 1961, il y avait environ 1,200 causes en instance devant les tribunaux ordinaires, sans compter les cours de Québec ni les causes que

le Québec a portées devant la Cour de l'Échiquier et la Cour suprême du Canada; de celles-ci, 269 étaient entre les mains d'avocats du ministère de la Justice.

Le tableau ci-dessous, qui n'a trait qu'aux réclamations de la Couronne, indique le nombre de dossiers clos (affaires terminées) et le nombre d'agents dont on a retenu les services. On y voit la proportion croissante des causes confiées à des avocats du ministère de la Justice:

<i>Année</i>	<i>Nombre de dossiers clos</i>	<i>Nombre de cas où l'on a retenu les services d'agents</i>
1957	215	23
1958	236	17
1959	281	12
1960	325	16

Les contestations civiles, contrairement à l'institution et à la conduite des poursuites au criminel, sont centralisées et réglementées. La procédure est uniforme et la façon d'aborder les problèmes, constante et logique. Bien qu'il y ait eu certaines plaintes, les ministères (sauf peut-être celui du Revenu national) semblent satisfaits du régime.

Un des sujets de plainte est que le ministère intéressé qui ne traite pas directement avec l'avocat n'est pas suffisamment informé de la marche de l'affaire et ne peut, par conséquent, formuler de recommandations. Une étude des griefs révèle quelques cas de retard excessif. Dans un cas—il s'agissait d'une action en expropriation—l'affaire a traîné pendant six ans. Une des sociétés de la Couronne a formulé certaines réserves sur l'aptitude du ministère de la Justice à accorder aux causes toute la préparation et l'attention qu'elles méritent; une autre société de la Couronne confiée à son propre personnel une bonne partie du travail juridique préliminaire, les avocats du ministère de la Justice ne possédant pas une connaissance technique suffisante de ses opérations.

En somme, les griefs sont justifiés; toutefois, ils ne révèlent aucune faiblesse fondamentale du régime applicable aux contestations civiles. Ces difficultés sont attribuables, dans l'ensemble, à une insuffisance de personnel au ministère de la Justice. Vos commissaires en viennent à la conclusion que la centralisation du contrôle et de l'attribution des services juridiques, en ce qui concerne les contestations civiles, donne de bons résultats, et que l'adoption de leurs recommandations touchant l'intégration des services juridiques au ministère de la Justice et la création de bureaux auxiliaires feront presque disparaître tout grief au sujet des retards et du manque de collaboration.

### *Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt)*

La façon de procéder à l'égard des contestations civiles, à la Division de l'impôt, est une cause de double emploi des avocats de la Justice et de ceux du Revenu national. Ces derniers s'occupent de toutes les causes soumises à la Commission d'appel de l'impôt, tandis que s'il y a appel à la Cour de l'Échiquier ou à la Cour suprême, ou si le litige a été porté en premier lieu devant la Cour de l'Échiquier, les avocats du ministère de la Justice prennent l'affaire en main.

Les avocats de la Division de l'impôt sont répartis en quatre sections: (1) objections et appels; (2) poursuites et enquêtes; (3) perceptions et sûretés; (4) législation, règlements, arrêtés en conseil et opinions juridiques. Les avocats du contentieux du Revenu national discutent chaque cause avec les répartiteurs et agissent pour le ministère devant la Commission d'appel de l'impôt.

Vu la nature du travail, surtout dans la section des objections et des appels, les avocats du contentieux du ministère doivent se déplacer à travers le pays pour assister aux audiences de la Commission et de la Cour de l'Échiquier; aussi s'efforce-t-on d'assurer une répartition régionale du travail entre les avocats.

La Commission d'appel de l'impôt a d'abord été conçue comme un forum où le contribuable pouvait, à peu près sans formalités, aller discuter de ses problèmes fiscaux. Le contribuable pouvait défendre sa propre cause ou se faire représenter par son vérificateur ou son avocat. Mais au cours des ans la Commission a eu tendance à devenir un tribunal plus officiel, publiant ses règles et sa procédure, ainsi que les motifs à l'appui de ses décisions. Afin de conserver son indépendance vis-à-vis du ministère du Revenu national, et de maintenir le caractère plutôt intime de ses délibérations, la Commission d'appel de l'impôt tient souvent des audiences à bref avis, sans se soucier des désirs des avocats du contentieux du ministère du Revenu national. C'est un peu pour cette raison qu'on a très peu recours aux motions interlocutoires qui permettent à l'une ou l'autre partie de mettre en lumière certains passages d'une plaidoirie ou de déterminer les points pertinents du litige. Il serait souhaitable qu'on ait plus souvent recours aux motions interlocutoires, et que les avocats du contentieux du ministère du Revenu national accordent plus de soin et de temps aux réponses et aux avis d'appel. Si les avocats du ministère de la Justice ne plaident pas devant la Commission d'appel de l'impôt, c'est en partie parce qu'ils ne sont pas assez nombreux. Lorsqu'un avocat de la Justice se voit assigner une cause, il reçoit des instructions d'un avocat du contentieux du ministère du Revenu national et si le ministère de la Justice

désigne un agent, on doit lui donner des instructions supplémentaires et préparer des copies additionnelles de tous les documents. Le ministère du Revenu national préférerait que l'agent désigné reçoive ses instructions de la Division de l'impôt, comme c'est normalement le cas pour les actions en réalisation de sûretés.

Depuis quelques années, la somme de travail exécuté par le ministère de la Justice pour le compte du fisc a sensiblement augmenté. En 1952, il n'y avait à la Cour de l'Échiquier que 36 appels d'impôt sur le revenu non jugés; en 1961, il y en avait 157. En 1952, il y avait à la Cour suprême 16 appels d'impôt sur le revenu; en 1961, il y en avait 26. En 1959, les avocats du ministère de la Justice ont plaidé personnellement deux pour cent des causes; deux ans plus tard ils en plaidaient vingt-cinq pour cent.

Il est clair que les rapports entre le ministère de la Justice et celui du Revenu national au sujet des contestations fiscales sont bien peu satisfaisants; dans un chapitre subséquent du présent rapport, vos commissaires formulent des propositions précises qui permettraient d'éviter le double emploi et d'améliorer les relations entre les deux ministères.

#### REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DANS DIVERSES INSTANCES

Trente-trois ministères et organismes ont fait valoir qu'ils avaient besoin de services juridiques particuliers: avocats conseil de commissions royales, représentation aux conférences internationales et dans la négociation de traités, questions ouvrières, et ainsi de suite. Vingt et un d'entre eux se tirent d'affaire à l'aide de leurs propres avocats et quatre retiennent les services d'avocats de l'extérieur. Seuls le ministère du Revenu national et la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce ont recours, à cet égard, aux services du ministère de la Justice. La société Radio-Canada est représentée auprès du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion par un vice-président administratif.

Des questions de droit interne et de droit international surgissent aux conférences internationales; les avocats de divers ministères y accomplissent un travail important. Il y a lieu de mentionner, entre autres, les ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, du Travail, des Transports, du Nord canadien et des Ressources nationales, ainsi que le ministère des Affaires extérieures. La Commission du transport aérien, la Commission maritime canadienne et la Commission de contrôle de l'énergie atomique comptent parmi les organismes qui participent le plus à des conférences internationales.

Au Canada même, certains organismes statutaires tels que le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, l'Office national de l'énergie et la Commis-

sion des transports tiennent des enquêtes auxquelles participent leurs propres conseillers juridiques. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration est représenté aux enquêtes spéciales menées en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Des avocats relevant du Directeur des enquêtes et des recherches interrogent les témoins qui comparaissent devant la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Des avocats du ministère de la Justice représentent la Division des douanes et de l'accise du ministère du Revenu national aux audiences de la Commission du tarif. Le ministère des Transports emploie des agents juridiques pour enquêter sur les accidents de la navigation aérienne ou maritime mettant en cause des particuliers. Hormis les problèmes spéciaux relevant du droit international (il en sera ultérieurement question), on semble avoir pris des dispositions satisfaisantes pour faire face à ces divers besoins d'ordre juridique.

#### CONSEILS ET AVIS JURIDIQUES

La *Loi sur le ministère de la Justice*, au chapitre 71 des *Statuts révisés du Canada (1952)*, stipule que «le procureur général du Canada donne son avis aux chefs des divers ministères du gouvernement sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères». Il arrive à presque tous les ministères et organismes du gouvernement d'avoir besoin de conseils juridiques; ils les obtiennent de leurs propres conseillers ou bien, si la question est assez importante, ils s'adressent au sous-procureur général.

Les dossiers sont préparés soit par la Division consultative du ministère de la Justice (sauf s'il s'agit de questions susceptibles d'aboutir à un procès, lesquelles sont confiées à la Division des contestations civiles) soit, dans le cas de matières qui concernent l'application du *Code civil* de la province de Québec, par la Division du droit civil. Le travail se fait ordinairement selon l'ordre chronologique. Au cours des douze mois terminés le 31 mai 1961, la moyenne a été de 107 dossiers par mois. Cette moyenne mensuelle ne comprend pas divers genres d'opinions moins formelles soumises, par exemple, pendant le litige, les poursuites pénales ou la rédaction de projets de loi; ou encore, les conseils donnés au sujet de la correspondance ou de cas spéciaux, tels que le dépôt de documents au Parlement. Environ la moitié des recommandations formulées par le ministère de la Justice ont trait à des accidents de véhicules automobiles et émanent de la Division des contestations civiles ou de la Division du droit civil.

La qualité du travail est bonne. Néanmoins les ministères prétendent que le ministère de la Justice est lent à formuler ses opinions (au moment de notre enquête l'arriéré comprenait 162 demandes; dans à peu près le quart des

cas on attendait de plus amples renseignements des ministères intéressés). Bien qu'exacts au point de vue technique, bon nombre d'avis sont jugés peu pratiques—reproche que l'on fait moins souvent aux avocats du ministère de la Justice qui sont détachés auprès d'autres ministères—car dans ses avis le ministère de la Justice s'en tient aux aspects juridiques de la question. Il ne conseille pas les ministères sur la ligne de conduite à suivre. Cette attitude est saine, en principe; cependant, un bon avocat indique ordinairement à son client la solution qu'il estime prudente et raisonnable. L'intégration des services juridiques proposée dans un chapitre ultérieur du présent rapport, en favorisant l'extension de la pratique qui consiste à détacher des avocats auprès des ministères, devrait faciliter l'expression de conseils juridiques.

## RÉDACTION

### *Les lois*

Il incombe au ministère de la Justice de rédiger les textes législatifs, bien que la mise au point d'un projet de loi soit l'œuvre conjointe du ministère qui en prend l'initiative et de la Division de la législation du ministère de la Justice. Le personnel de la Division est formé tout particulièrement pour ce genre de travail; il faut environ deux ans à la nouvelle recrue pour devenir un bon rédacteur de projets de loi.

La rédaction d'un projet de loi comprend trois étapes: la préparation, les directives et la rédaction. L'étape préparatoire concerne surtout les ministres qui prennent l'initiative de la mesure; ils esquissent la ligne de conduite à suivre et donnent des directives aux rédacteurs. En interrogeant bien les fonctionnaires directement intéressés, le rédacteur s'assure qu'il comprend ce que l'on veut; puis il prépare et fait circuler un avant-projet de loi. L'échange de vues entre les rédacteurs et les parrains de la mesure se poursuit jusqu'à ce qu'on ait rédigé un texte satisfaisant.

On doit mettre à la disposition de la Chambre des communes les versions anglaise et française de tous les projets de loi. Or, ceux-ci étant presque toujours rédigés en anglais et traduits en français, on doit s'assurer de l'exactitude juridique de la version française et donner au Bureau des traductions tout le temps nécessaire à une bonne traduction. Il est essentiel que l'on s'assure, dès la première étape de la rédaction, la collaboration d'un avocat de langue française formé à la discipline du droit québécois, non seulement afin d'assurer l'exactitude juridique de la version française, mais aussi pour souligner les répercussions particulières que le projet de loi pourrait avoir sur les résidents du Québec sous le régime du *Code civil*. A ce sujet, il est important de rappeler aussi que, lorsqu'un ministère a des rapports fréquents avec

des résidents du Québec, il devrait compter parmi son personnel des avocats capables de traiter en français avec le public. Les ministères et les organismes auxquels n'est attaché aucun avocat de droit civil devraient en outre prendre bien soin de déférer les problèmes de droit civil particulièrement complexes à la Division du droit civil du ministère de la Justice. L'intégration projetée des services juridiques devrait permettre de détacher des avocats bilingues auprès des ministères appropriés et favoriser la soumission des problèmes relevant du *Code civil* à la section pertinente du ministère de la Justice.

Il est d'usage de préparer et de publier, à des intervalles plutôt prolongés, des codifications des statuts du Canada. Ce travail est relativement coûteux; la codification de 1952, la dernière depuis 1927, a coûté environ un demi-million de dollars. Mais quel qu'en soit le coût, ce service a une telle importance pour le public que des codifications plus fréquentes paraissent nécessaires à tous les quinze ans peut-être. La révision se ferait d'une manière plus économique et plus rapide si le personnel du ministère de la Justice, dont le nombre serait au besoin provisoirement augmenté, s'en chargeait plutôt qu'une commission spéciale de révision.

### *Les règlements*

Les ordonnances et les règlements statutaires sont, de nos jours, des instruments essentiels et constants de gouvernement. Du fait qu'ils constituent une forte proportion de la législation en vigueur, la façon dont ils sont rédigés et les dispositions prises en vue de leur publication sont particulièrement importantes.

Les règlements exposent ordinairement en détail la ligne de conduite générale exprimée dans les lois, et ils aident à l'exécution des programmes d'un ministère ou d'un organisme; ils requièrent par conséquent les services d'avocats qui sont au courant des complexités et des buts des programmes ministériels. Ils exigent le même souci de l'exactitude de la traduction et le même contrôle par des avocats de droit civil que ceux que l'on a recommandés à propos de la rédaction des lois. Les ministères s'opposent à toute centralisation des services juridiques qui les priverait dans ce domaine du recours direct à des avocats expérimentés.

Ce sont les ministères et les organismes qui ont la responsabilité première de la rédaction des règlements, même si la loi accorde un certain droit de regard au ministère de la Justice et au Bureau du Conseil privé.

Lorsqu'un ministère a approuvé un projet de règlement, celui-ci est envoyé sur-le-champ au Bureau du Conseil privé, pour examen par le légiste du ministère de la Justice; puis il est promulgué et déposé au Parlement. Le volume de règlements est tel que cette vérification est parfois plutôt surper-

ficielle. En 1960, par exemple, 578 règlements distincts ont rempli 1,618 pages de la *Gazette du Canada*. La revision et la refonte qui s'ensuivent parfois sont des tâches d'envergure; le volume de travail a parfois dépassé les moyens de revision disponibles. Les règlements reflètent la délégation de pouvoirs discrétionnaires aux ministres et à leurs subalternes et, en tant que partie de nos lois, ils méritent qu'on se préoccupe particulièrement de leur forme, ainsi que de leur harmonie avec les pouvoirs statutaires et le *Bill des droits de l'homme*. On aura soin de s'assurer que le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice exercent leur pouvoir de revision de la façon la plus complète.

On a publié en 1949, puis de nouveau en 1955, des éditions revisées et codifiées des décrets, ordonnances et règlements statutaires en vigueur. Étant donné que les codifications de règlements seront bientôt périmées, vos commissaires approuvent la décision prise par le Bureau du Conseil privé d'exiger que chaque ministère présente une série revisée et codifiée de ses règlements au moins une fois tous les cinq ans. Ces codifications paraîtront dans la deuxième partie de la *Gazette du Canada* dès leur mise au point. Accompagnée d'un index cumulatif trimestriel, cette publication permettrait d'éviter la crise de revision aiguë qui se produit dans les services administratifs à tous les cinq ou dix ans. Toutefois, la solution idéale consisterait à assurer une revision et une codification ininterrompues, d'année en année, accompagnées de la publication nécessaire (sur feuilles mobiles peut-être). On éviterait ainsi une difficulté sérieuse, car s'il y a modification ou addition, le règlement modifié n'est pas répété en entier. Compte tenu de l'accroissement des recettes grâce à de fortes ventes, on estime que le coût annuel net d'une telle publication serait d'environ \$40,000, exclusion faite de la dépense initiale.

### *Les contrats*

La plupart des ministères et des organismes doivent recourir aux services d'avocats pour rédiger les contrats. C'est l'agent du contentieux du ministère ou un avocat du ministère de la Justice qui se charge de ce travail. On se sert beaucoup de formules de contrats. La procédure relative aux opérations foncières est si compliquée qu'elle fait l'objet d'une analyse distincte dans le paragraphe qui suit.

## TRANSACTIONS FONCIÈRES

### *L'acquisition*

Le gouvernement acquiert constamment de nouveaux terrains. Entre 1958 et 1960, on a créé 84 nouveaux dossiers par mois; à l'été de 1961, il y avait

1,400 dossiers actifs. Vos commissaires formulent d'autres observations et recommandations à ce sujet dans leur rapport sur les *Biens immobiliers*. Il ne sera question ici que des procédures juridiques normales.

Lorsqu'un ministère ou un organisme achète un terrain, il négocie avec le propriétaire après avoir obtenu l'avis d'évaluateurs sur la valeur de la propriété. Aux termes du Règlement concernant les terrains, un ministre peut en acheter quand le prix ne dépasse pas \$15,000. Les achats qui dépassent ce montant doivent être approuvés par le conseil du Trésor; et quel que soit le montant en cause, «aucun paiement ne peut être fait pour l'achat d'un terrain avant la remise au sous-ministre de la Justice d'un titre valable obtenu par l'entremise de ce dernier». Lorsqu'un achat a été autorisé, l'affaire doit être soumise au ministère de la Justice et la plus grande partie du travail est exécutée par des avocats et des notaires qui exercent leur profession pour leur propre compte. Nommés agents juridiques par le ministre de la Justice, ils font l'étude des titres, préparent les actes et autres documents, et soumettent un certificat de l'état des titres de propriété au ministère de la Justice qui vérifie et approuve le travail.

La procédure d'expropriation de terrains est semblable à celle qui a trait aux achats; l'une et l'autre sont régies par le Règlement concernant l'acquisition de terrains. L'expropriation a lieu lorsque le propriétaire et le ministère ne peuvent s'entendre quant au prix et aussi lorsque le titre comporte un vice de forme. Si le ministère et le propriétaire ne parviennent pas à s'entendre sur un prix, c'est la Cour de l'Échiquier qui fixe le montant de l'indemnité à verser.

### *La vente*

Le gouvernement vend ordinairement ses terrains par lettres patentes émises sous le Grand Sceau, plutôt que par contrat. Étant donné que c'est le Secrétariat d'État qui a la garde du Grand Sceau, ce ministère doit préparer le document officiel. Mais le ministère de la Justice est aussi en cause, car le procureur général doit régler et approuver tous les instruments délivrés sous le Grand Sceau du Canada. Comme bien des ventes se font par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, il est possible que trois ministères ou organismes entrent en cause, outre le ministère ou l'organisme d'abord intéressé. De plus, le gouverneur général en conseil doit autoriser la vente du terrain. La vente de terrains par lettres patentes est une procédure compliquée qui mérite de retenir notre attention.

S'il est vrai que le ministère des Travaux publics gère la plus grande partie des terres de l'État, d'autres ministères exercent une certaine activité dans ce domaine. Par exemple, le ministère des Transports a la gestion des terrains

destinés aux canaux, aux services maritimes et aux aéroports; la Commission de la capitale nationale et le ministère de la Défense nationale contrôlent des étendues considérables de terrains; un certain nombre d'organismes de la Couronne détiennent des terrains en leur propre nom. En outre, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales a la direction des parcs nationaux ainsi que des vastes étendues de terrain situées dans nos régions septentrionales.

Lorsque des terrains sont déclarés excédentaires, le ministère en confie la liquidation à la Corporation de disposition des biens de la Couronne. Si la liquidation du terrain peut se faire autrement, le ministère en cause prend d'autres dispositions en vue de la vente. On doit d'abord obtenir l'autorisation de vente du gouverneur en conseil, sauf dans certains cas (par exemple, s'il s'agit de terrains dans les Territoires du Nord-Ouest ou de certaines terres des Indiens) où une approbation préalable générale a été accordée par le gouverneur en conseil, lequel délègue ses pouvoirs à un comité du Cabinet. Le décret en conseil autorisant la vente est envoyé au ministère intéressé; celui-ci écrit alors au ministère de la Justice pour lui demander de préparer un projet de lettres patentes. Le processus est plus ou moins complexe, selon les circonstances et le genre de terrains en cause: par exemple, certaines terres relèvent de la *Loi sur les Indiens*, tandis que d'autres relèvent de la *Loi sur les concessions de terres publiques* ou de la *Loi sur les terres territoriales*. Pour certaines transactions, on se sert de formules plutôt simples, tandis que d'autres requièrent l'attention minutieuse d'un avocat. Le projet de lettres patentes ne renferme pas la description du terrain. Il incombe au ministère intéressé d'établir cette description, sauf lorsqu'on a retenu les services d'un agent juridique ou d'un notaire, par exemple s'il s'agit d'échanger un terrain contre un autre.

Le cheminement qui aboutit à l'émission des lettres patentes nécessaires est plutôt sinueux; il faut s'adresser

- Au ministère de la Justice pour la rédaction.
- Au ministère d'où émane la demande pour la préparation d'une description du terrain.
- Au secrétaire d'État pour la préparation des présentes lettres patentes.
- Au ministère de la Justice pour la revision et la signature du sous-procureur général.
- Au Secrétariat d'État pour la signature du sous-registraire général.
- Au ministère qui a fait la demande pour la signature du sous-ministre.

- Au secrétaire d'État qui transmettra la lettre à Son Excellence le gouverneur général pour signature.
- Au secrétaire d'État pour l'impression en relief et l'apposition du Grand Sceau, pour la photographie du document et son enregistrement.
- Au ministère qui a fait la demande.

C'est par cette méthode longue et compliquée qu'on a émis, en 1960, 527 lettres patentes pour la liquidation de terres de la Couronne.

### *Les procédures spéciales*

Le Règlement régissant l'acquisition de terrains ne s'applique pas à certaines sociétés de la Couronne; le ministère de la Justice n'a donc aucun droit de regard sur les terrains que ces organismes acquièrent. Parmi les plus importants de ces organismes, on peut mentionner l'*Atomic Energy of Canada Limited*, la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Corporation du crédit agricole; les directeurs des services chargés d'appliquer la *Loi d'établissement de soldats* et la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* échappent aussi à l'application du règlement. Le travail est confié à des avocats qui exercent pour leur propre compte. Ils sont choisis parmi ceux qui figurent sur une liste fournie par le ministre de la Justice, encore que dans le cas de la Corporation du crédit agricole la liste émane du bureau du ministre de l'Agriculture.

Certains organismes de la Couronne—par exemple, la Commission de la capitale nationale—et les directeurs des services chargés d'appliquer la *Loi d'établissement de soldats* et la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* (en tant que personnes morales) évitent une bonne partie de ces procédures encombrantes puisqu'ils transportent les titres de propriété par contrat plutôt que par lettres patentes.

Les avocats du contentieux des ministères ou des organismes rédigent la plupart des baux auxquels le gouvernement est partie. Le gros des locations de terrains se fait aux ministères des Travaux publics et de la Défense nationale.

La façon actuelle de régler les problèmes juridiques qu'entraînent les transactions foncières de l'État s'avère inutilement encombrante et diffuse. La création, au sein du ministère de la Justice, d'une division des terres qui s'occuperait principalement de l'acquisition et de la vente des terrains permettrait de régler ces questions de façon plus expéditive et selon une méthode plus centralisée; elle permettrait peut-être aussi d'éliminer l'emploi de lettres patentes. Cette division s'occuperait d'une partie du travail maintenant confié à des agents juridiques; et grâce à l'établissement de bureaux auxiliaires, on pourrait former des spécialistes des diverses lois foncières provinciales. On

pourrait enfin ajouter au personnel de la division un notaire qui s'occuperait des transactions foncières dans la province de Québec. A tout événement, on devrait s'efforcer de simplifier le régime du transport de terrains par lettres patentes. Pour atteindre plus facilement cet objectif souhaitable, il y aurait lieu de détacher un avocat du ministère de la Justice auprès du Secrétariat d'État.

#### DROIT INTERNATIONAL

L'activité en matière de droit international s'est beaucoup intensifiée dans les services administratifs, et de nombreux ministères, outre ceux des Affaires extérieures et de la Justice, sont maintenant appelés à négocier des traités, à les appliquer et à se prononcer sur les problèmes juridiques auxquels ils peuvent donner lieu. Il s'agit parfois de problèmes relevant à la fois du droit international, du droit constitutionnel et du droit privé. Les ministères des Affaires extérieures et de la Justice se prétendent l'un et l'autre l'autorité ultime quant à la solution des problèmes de droit international; ce conflit de compétence découle d'articles précis de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures* et de la *Loi sur le ministère de la Justice*. Cette confusion s'aggrave par la présence d'avocats et d'autres fonctionnaires qui, disséminés à travers d'autres ministères et organismes, consacrent une grande partie de leur temps à des questions de droit international. Les avocats spécialisés en droit international n'assistent pas toujours aux conférences convoquées pour négocier des traités intéressant le Canada. Et il n'est pas non plus de pratique courante de confier les problèmes découlant des traités à une seule autorité centrale.

La question d'assurer un service de droit international satisfaisant suscite sans aucun doute des difficultés qui méritent de retenir l'attention. Dans divers ministères des hauts fonctionnaires doivent consacrer une bonne partie de leur temps aux travaux que nécessitent de nombreuses négociations internationales. Voici un résumé de l'activité des divers ministères dans ce domaine:

- La Commission du transport aérien est chargée d'appliquer de nombreux traités bilatéraux relatifs au trafic aérien.
- La Commission maritime canadienne, comme le ministère des Transports d'ailleurs, s'occupe de droit maritime international.
- Le ministère des Pêcheries s'intéresse directement à au moins huit traités relatifs aux pêcheries.
- Le ministère du Travail participe à la préparation de nombreuses conventions de travail rédigées par le Bureau international du travail qui en recommande l'adoption aux pays signataires.

- Le ministère de la Défense nationale doit s'occuper des problèmes de droit international que suscite la présence de troupes canadiennes à l'étranger.
- Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social s'intéresse sans cesse au trafic international des stupéfiants, à la pollution des eaux et aux mesures de quarantaine.
- Le ministère du Revenu national s'intéresse aux accords bilatéraux en matière fiscale, ainsi qu'aux traités et aux accords concernant les tarifs douaniers.
- Le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales s'occupe d'appliquer divers traités conclus avec les États-Unis, par exemple la Convention relative aux oiseaux migrateurs.
- La Gendarmerie royale du Canada s'intéresse aux accords internationaux visant l'extradition.
- Le Secrétariat d'État s'occupe des conventions internationales touchant les brevets d'invention et les droits d'auteur.
- Les ministères du Commerce et des Finances participent à la négociation de traités et d'accords de commerce, et donnent suite à ces conventions.

La liste n'est pas complète mais elle donne une idée suffisante de la variété des problèmes administratifs que peut amener la négociation de traités et d'autres accords internationaux.

Le ministère des Affaires extérieures possède la seule bibliothèque complète de droit international. Il dispose aussi d'une division groupant neuf agents juridiques, dont deux, attachés en permanence, et les sept autres, choisis comme agents du service extérieur, n'y faisant qu'un stage avant d'être mutés ailleurs, au pays ou à l'étranger. Ils ont ordinairement une formation juridique; cependant, tout séjour dans la Division n'est considéré que comme l'une des étapes de formation des agents du service extérieur, dont un bon nombre sont de rang plutôt subalterne lorsqu'ils sont assignés à la Division. Quant au ministère de la Justice, il ne recrute pas de spécialistes en droit international. Dans l'ensemble, compte tenu du fardeau croissant de travail juridique international qu'impose la grande variété d'accords conclus par de nombreux ministères, la façon actuelle d'assurer le service nécessaire n'est pas satisfaisante; elle suscite des relations tendues entre le ministère de la Justice et celui des Affaires extérieures, elle manque de cette unité qui permettrait à des spécialistes permanents de donner les conseils et l'orientation nécessaires, et, enfin, elle met en péril les intérêts du Canada lors de la négociation de traités.

Vos commissaires formulent des propositions précises à ce sujet dans le dernier chapitre du présent rapport.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE—  
LE BUREAU DU JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL

A certains égards, les services juridiques requis par le ministère de la Défense nationale sont semblables à ceux des autres ministères; toutefois, le ministère a des besoins particuliers lorsqu'il s'agit de l'administration de la justice militaire. Au sein du ministère de la Défense nationale, un bureau spécial du juge-avocat général (JAG) répond aux besoins juridiques tant civils que militaires. Ses soixante-dix avocats en font le plus important bureau juridique du gouvernement—voire même du Canada.

En tant que premier conseiller juridique du ministère, le juge-avocat général remplit des fonctions analogues à celles des conseillers juridiques des autres ministères: il donne des avis au ministre, prépare des projets de loi et rédige des règlements, des accords et d'autres documents en vue de l'acquisition de terrains. Les questions de biens-fonds ont, au ministère de la Défense nationale, une importance particulière, vu l'existence de nombreux établissements militaires importants au Canada et outre-mer. Il y a en outre les problèmes juridiques relatifs à la fourniture de matériel, y compris la vérification des devis et des contrats. Le bureau du juge-avocat général s'occupe aussi de brevets d'invention, de droits d'auteur et de marques de commerce. Le juge-avocat général accomplit un travail très important dans le domaine des réclamations formées par ou contre la Couronne, qui découlent de la négligence ou d'autres actes délictueux, de contrats et de baux, ou qui visent à récupérer des soldes et allocations surpayées. Le juge-avocat général dispense aussi des avis sur les questions de discipline, sur l'interprétation de lois, de règlements et d'ordonnances relatifs aux soldes et allocations, sur les commissions d'enquête, ainsi que sur les demandes de redressement de griefs. De plus, il dispense outre-mer l'aide juridique nécessaire aux membres des forces armées et à leurs ayants droit.

Une autre fonction importante du juge-avocat général consiste à reviser les décisions de toutes les cours martiales. Cette fonction relève de la Section judiciaire des cours martiales qui donne des conseils sur des pétitions pour reprise de procès et qui prend les dispositions nécessaires en vue d'instances devant le tribunal d'appel des cours martiales et, au besoin, devant la Cour suprême du Canada; elle voit à fournir, à former et à surveiller tous les juges-avocats nécessaires aux cours martiales. En plus de la section qui traite des aspects judiciaires des cours martiales, il y a une autre section

indépendante à qui il incombe de mener les poursuites dans ces cas. Cette section désigne les avocats de la défense et surveille les avocats qui s'occupent des poursuites.

Le juge-avocat général a en plus des «fonctions administratives applicables aux trois armes». Ainsi, il est président de la Commission des pensions militaires, organisme chargé de déterminer la cause véritable de la libération de tout membre des forces armées, conformément aux dispositions de la *Loi sur la pension de retraite des forces canadiennes* et de la *Loi sur la continuation de la pension des services de défense*. En tant que directeur des successions, il lui incombe de réunir, d'administrer et de distribuer les successions militaires des officiers ou des hommes morts pendant leur service dans les forces canadiennes. Par l'intermédiaire de l'un de ses adjoints, le juge-avocat général préside le Comité interarmes pour la votation; ce Comité est chargé de prendre les dispositions nécessaires pour la tenue du scrutin militaire.

# 2

## L'AVOCAT À L'EMPLOI DU GOUVERNEMENT

L'administration fédérale emploie à titre d'avocats environ 330 fonctionnaires dont soixante pour cent tombent sous la juridiction de la Commission du service civil. Bien que le ministère de la Justice soit l'autorité centrale chargée d'assurer les services juridiques nécessaires à l'organisation administrative de l'État, effectivement il n'emploie lui-même que quarante-deux avocats. Trois autres ministères emploient un bon nombre d'avocats: le Revenu national, Division de l'impôt (29), les Affaires des anciens combattants (54) et la Défense nationale (73). Les autres travaillent isolément ou par petits groupes dans plus d'une douzaine de ministères et d'organismes (*voir* la répartition au tableau 4).

D'autres fonctionnaires qui ont une formation juridique sans avoir été officiellement engagés comme avocats, consacrent une partie de leur temps à du travail de nature juridique. En outre, une bonne partie du travail juridique de l'État est exécutée par des agents juridiques qui exercent pour leur propre compte. Les fonctions des agents juridiques font l'objet d'un examen distinct dans le chapitre suivant.

### LES AVOCATS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Aux termes de la *Loi sur le ministère de la Justice* (S.R.C. 1962), le ministre de la Justice est le conseiller juridique officiel du gouvernement et, en tant que procureur général, il est l'autorité de qui émanent les divers services

Tableau 4—POSTES D'AVOCAT DANS LE SERVICE PUBLIC

Les divers organismes sont groupés sous les ministères dont ils relèvent

	<i>Détachés du ministère de la Justice</i>	<i>Relevant de la Loi sur le service civil</i>	<i>Soustraits à la Loi sur le service civil</i>
<b>CONSEIL PRIVÉ</b>			
Bureau du Conseil privé .....	1		
Conseil national de recherches .....			1
Commission de contrôle de l'énergie atomique .....			1
<i>Atomic Energy of Canada Limited</i> }			
<b>AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS</b>			
Ministère .....		22	
Bureau des vétérans .....		31	
Commission canadienne des pensions .....		1	
<b>AFFAIRES EXTÉRIEURES</b>			
Ministère .....		9	
Commission mixte internationale .....		1	
<b>AGRICULTURE</b>			
Ministère .....	1		
Corporation du crédit agricole .....			7
Commission canadienne du blé .....			2
Rétablissement agricole des Prairies— Administration .....			1
<b>CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION</b>			
Ministère .....	1	1	
Affaires indiennes .....		6	
<b>COMMERCE</b>			
Ministère .....	1		
Office national de l'énergie .....		1	
<b>DÉFENSE NATIONALE</b>			
Ministère .....		6	
Forces armées (JAG) .....			67
<b>FINANCES</b>			
Ministère .....	1		
Contrôleur du Trésor .....		1	
Banque d'expansion industrielle .....			23
<b>JUSTICE</b>			
Ministère* .....		42	
Enquêtes sur les coalitions .....		8	
Commission nationale des libérations conditionnelles .....		1	
Gendarmerie royale du Canada .....			3
<b>MINES ET RELEVÉS TECHNIQUES</b>			
Ministère .....	1		

	<i>Détachés du ministère de la Justice</i>	<i>Relevant de la Loi sur le service civil</i>	<i>Soustraits à la Loi sur le service civil</i>
<b>NORD CANADIEN ET RESSOURCES NATIONALES</b>			
Ministère .....	1	4	
<b>PÊCHÉRIES</b>			
Ministère .....		2	
<b>POSTES</b>			
Ministère .....		1	
<b>PRODUCTION DE DÉFENSE</b>			
Ministère .....		4	
Corporation commerciale canadienne			1
Corporation de disposition des biens de la Couronne .....			1
<i>Defence Construction (1951) Limited</i>			2
<b>REVENU NATIONAL</b>			
Douanes et accise .....		5	
Impôt .....		29	
Bureau des gouverneurs de la radio- diffusion .....		1	
Radio-Canada .....			3
<b>SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL</b>			
Ministère .....		3	
<b>SECRETARIAT D'ÉTAT</b>			
Ministère .....		5	
Bureau du séquestre des biens ennemis			1
<b>TRANSPORTS</b>			
Ministère .....	1	4	
Commission des transports aériens ....		3	
Commission des transports du Canada		2	
Commission maritime canadienne .....		1	
Conseil des ports nationaux .....			5
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent .....			4
<b>TRAVAIL</b>			
Ministère .....		2	
Commission d'assurance-chômage .....		10	
Bureau de l'arbitre (CAC) .....		2	
<b>TRAVAUX PUBLICS</b>			
Ministère .....	2	1	
Société centrale d'hypothèques et de logement .....			6

\*Y compris les avocats détachés auprès d'autres ministères, à temps partiel ou à plein temps.

juridiques dont il a été question au chapitre précédent. Il est aidé dans l'exécution de ses fonctions strictement judiciaires par la Division juridique du ministère; celle-ci relève directement du sous-ministre, qui est en même temps sous-procureur général du Canada.

Le solliciteur général, qui est membre du Cabinet, «aide le ministre de la Justice dans les travaux de consultations du ministère de la Justice». Il a pour fonction principale de conseiller le Cabinet sur l'exercice de la prérogative de clémence et de remplir les fonctions de ministre suppléant de la Justice en l'absence du ministre.

Les quarante-deux avocats de la Direction se partagent en sept divisions dont six portent le nom des principaux secteurs entre lesquels se répartissent les services juridiques déjà mentionnés: contestations civiles, législation, droit criminel, droit civil, services consultatifs et questions fiscales (le plus récent service).

La septième division, connue sous le nom de Division des services ministériels, a une importance particulière pour la présente étude. C'est par l'entremise de cette section en effet qu'un certain nombre de ministères parviennent à combler partiellement ou complètement leurs besoins de services juridiques, en obtenant que des avocats de la Justice leur soient prêtés. Des avocats sont ainsi détachés auprès des neuf ministères suivants: Agriculture, Citoyenneté et Immigration, Finances, Nord canadien et Ressources nationales, Bureau du Conseil privé, Travaux publics, Commerce, Mines et Relevés techniques, et Transports.

Dans la mesure du possible, le ministère de la Justice détache un avocat qui est à son service depuis au moins trois ans; mais la pénurie de personnel l'oblige parfois à détacher des avocats moins expérimentés. La durée du service est ordinairement d'au moins quatre ans. Ce système peut facilement s'adapter aux besoins juridiques de chaque ministère. Par exemple, les avocats détachés auprès du ministère du Commerce, du ministère des Mines et des Relevés techniques, et du Bureau du Conseil privé ne servent ces ministères qu'à temps partiel. Dans les ministères du Nord canadien et des Ressources nationales, de la Citoyenneté et de l'Immigration, et des Travaux publics, les avocats détachés de la Justice dirigent la division juridique; les avocats du ministère sont leurs subalternes. On trouve une autre variante aux Transports où l'avocat détaché de la Justice relève du chef du contentieux du ministère.

Les ministères qui participent à ce programme de prêt de personnel en sont satisfaits et dans le dernier chapitre du présent rapport, la Commission

le considère comme un régime auquel pourraient avantageusement participer bien d'autres ministères qui n'en bénéficient pas en ce moment.

Chacune des sept divisions de la Direction juridique du ministère de la Justice est dirigée par un directeur (l'une d'elles a pour chef un sous-ministre adjoint) et compte de deux à neuf avocats. Les avocats sont ordinairement assignés à une division particulière; cependant ils peuvent être appelés à collaborer à des travaux confiés à d'autres divisions, ou être mutés d'une division à une autre. L'aspect le plus frappant de la Direction juridique est peut-être le grand nombre de divisions et le nombre élevé de directeurs: outre les six chefs de division il y a trois sous-ministres adjoints et deux sous-ministres associés qui, tous, sont responsables d'un ou de plusieurs aspects du travail juridique de la Direction. Le travail lui-même ne nécessite pas un tel fractionnement: la raison véritable de cette subdivision très poussée des tâches est bien plutôt le besoin de compenser des échelles de traitements peu élevées en conférant aux avocats le titre de directeur—problème dont il est d'ailleurs question dans une section subséquente du présent chapitre.

## LES AVOCATS À L'EMPLOI D'AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES

### *Introduction*

Près de 60 p. 100 des 295 postes d'avocat dans les autres ministères et organismes sont situés à Ottawa; sauf pour les trois exceptions principales déjà signalées, les avocats travaillent seuls ou par petits groupes.

Les fonctions des avocats varient selon le ministère ou l'organisme, mais de façon générale ils préparent des règlements et des contrats, interprètent les lois et autres textes juridiques, donnent des conseils sur des réclamations, préparent les accords en vue de la vente ou de la location de propriétés au gouvernement ou par celui-ci, et donnent des avis motivés sur les problèmes qui surgissent au cours de l'administration du ministère ou de l'organisme.

Bon nombre d'avocats donnent des opinions juridiques qui aident à l'élaboration des programmes du ministère; ils représentent aussi le ministère ou l'organisme devant des tribunaux administratifs. Ils ne se soucient pas toujours, comme les avocats du ministère de la Justice, de déterminer d'abord si les affaires qui leur sont soumises sont légales ou illégales; leur rôle consiste souvent à trouver les moyens d'appliquer un programme administratif souhaitable.

Étant donné que le ministère de la Justice dirige toutes les contestations, les avocats des contentieux de ministère, à quelques exceptions près, se bornent

à transmettre les renseignements nécessaires. De même, du fait que les poursuites pénales incombent au ministère de la Justice, l'avocat des contentieux de ministère ou d'organisme doit se limiter à trouver les preuves, à les transmettre au ministère de la Justice, et à seconder les agents nommés pour les poursuites. Certains ministères, notamment le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et celui du Revenu national, donnent des instructions à des avocats de l'extérieur dans certains cas. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, c'est au ministère de la Justice qu'incombe la tâche de rédiger les projets de loi. Comme le ministre de la Justice est le conseiller juridique du gouvernement du Canada, bien des problèmes qui soulèvent des questions de droit importantes et compliquées lui sont déférés directement.

En dehors du ministère de la Justice, le plus fort groupe d'avocats au service de l'État est rangé par la Commission du service civil dans la classe dite des «avocats du contentieux de ministère». D'autres sont classés dans plusieurs catégories différentes. Il va sans dire que bon nombre d'avocats du gouvernement ne relèvent pas de la Commission du service civil.

### *Les avocats du contentieux des ministères*

Les cent cinquante-deux postes classés par la Commission du service civil sous le titre de «avocats» ne sont pas groupés en un seul service et ne sont pas non plus organisés selon une hiérarchie uniforme pour tous les ministères. Les désignations diffèrent: «conseillers juridiques», «conseillers généraux», et ainsi de suite. Rares sont les ministères qui—nous l'avons déjà dit—en emploient plus de deux ou trois. Là où ils sont plus nombreux, les avocats sont ordinairement disséminés dans plusieurs divisions et, dans la plupart des cas, dans divers centres en dehors d'Ottawa. Ainsi, le ministère du Revenu national a vingt-neuf postes d'avocat à la Division de l'impôt et cinq à la Division des douanes et de l'accise. Des vingt-deux avocats employés par le ministère des Affaires des anciens combattants, six seulement se trouvent à Ottawa. Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt) possède le seul groupe important d'avocats du contentieux à Ottawa.

Étant donné cette répartition fragmentaire de la profession, les occasions d'avancement sont nécessairement rares à moins que l'avocat consente à abandonner la pratique du droit pour s'élever dans la hiérarchie administrative du ministère. Les promotions par voie de mutation entre ministères sont plutôt rares.

### *Autre personnel juridique dans le Service civil*

En dehors des agents du contentieux, d'autres avocats relèvent aussi de la Commission du service civil à divers titres. Par exemple plusieurs avocats chevronnés ont accédé au grade administratif de «fonctionnaire supérieur» afin d'obtenir un traitement supérieur à celui que prévoit l'échelle de la classe des «avocats des contentieux». On en trouve des exemples aux ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, des Affaires des anciens combattants, du Revenu national (Division de l'impôt), ainsi qu'à la Commission des transports. Bien que ces fonctionnaires participent à l'élaboration de la politique générale du ministère, ils s'intéressent en premier lieu aux questions juridiques.

La Division juridique du ministère des Affaires extérieures comprend sept agents du service extérieur et deux agents du contentieux. Les agents du service extérieur sont des agents de carrière qui passent tout au plus quelques années à la Division juridique. Il arrive parfois que le personnel comprenne certains fonctionnaires qui n'ont aucune formation juridique. La Division s'occupe presque uniquement de droit international, la plupart des problèmes de droit interne étant déferés au ministère de la Justice.

Les enquêtes visant à déterminer s'il y a eu infraction à la *Loi des enquêtes sur les coalitions* supposent chez l'enquêteur une connaissance du droit et de certains aspects de l'économie, encore que la Direction des enquêtes ait pour mission véritable de faire respecter la loi. Son personnel d'enquêteurs sur les coalitions comprend donc et des avocats et des économistes. Une fois terminée, l'enquête peut aboutir à un procès devant la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Si, la Commission ayant conclu à un délit, il doit y avoir poursuites, les enquêteurs sur les coalitions aident et conseillent les agents juridiques choisis parmi les avocats en pratique privée pour exercer les poursuites. Ils doivent parfois accompagner les agents au tribunal. En cas d'appel, ils peuvent être appelés à occuper pour le ministère. Certains fonctionnaires ayant une formation juridique sont passés de la Direction des coalitions à la Direction juridique du ministère de la Justice; c'est là une pratique qui indique l'opportunité de réunir les deux groupes au sein du ministère.

Trois membres de la Gendarmerie royale ont étudié le droit et font du travail de nature juridique. Ils remplissent à peu près les mêmes fonctions que les avocats des contentieux de ministère, mais ils ne sont pas recrutés comme avocats des contentieux relevant de la *Loi sur le service civil*. La coutume veut que certains membres de la Gendarmerie comptant un bon nombre d'années de service à leur actif soient désignés pour suivre les cours

d'une école de droit. Ils restent attachés à la Gendarmerie et touchent la solde et les allocations régulières. Le gouvernement acquitte les frais de leur séjour à l'école de droit. Une fois diplômés, on leur confie du travail juridique au quartier-général à Ottawa; au bout de trois à cinq ans, ils sont promus à des postes de caractère non juridique. Ces diplômés en droit n'adhèrent pas à un barreau provincial; ils ne font pas de cléricature et n'acquièrent pas d'expérience dans un bureau d'avocat. C'est un peu, à certains égards, la situation qui existe au Bureau du juge-avocat général de la Défense nationale; il en est question ci-dessous.

Au ministère de la Défense nationale, le travail juridique est confié au juge-avocat général et à son personnel. A part six postes civils d'avocat, les quelque soixante-dix avocats du ministère de la Défense nationale sont des officiers. Trente-trois avocats (y compris ceux du ministère) sont postés à Ottawa; les autres se trouvent ailleurs au Canada ou avec les troupes canadiennes à l'étranger; ils remplissent les fonctions d'avocat de ministère ou s'occupent de questions relatives à la justice militaire. Vingt-deux de ces postes sont des postes juridiques d'état-major et leurs titulaires ne sont pas considérés comme faisant partie de la classe strictement professionnelle. Il y a rotation constante entre les postes d'état-major et les postes juridiques. A Ottawa, le juge-avocat général est comptable au ministre par l'entremise du ministre associé et du sous-ministre.

*Les avocats d'organismes ne relevant pas  
de la Commission du service civil*

Divers organismes qui échappent à la compétence de la Commission du service civil ont leur propre service du contentieux. Ce sont Radio-Canada, la Corporation commerciale canadienne, la Commission canadienne du blé, la Société centrale d'hypothèques et de logement, le Bureau du séquestre des biens ennemis, le Conseil national de recherches, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, *Atomic Energy of Canada Limited*, *Defence Construction (1951) Limited*, la Corporation de disposition des biens de la Couronne, la Corporation du crédit agricole, le Comité de rétablissement agricole des Prairies, la Banque d'expansion industrielle, le Conseil des ports nationaux et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Les avocats de ces organismes font un travail semblable à celui des avocats des contentieux de ministère; il y a, toutefois, certaines différences. Ainsi, la Société centrale d'hypothèques et de logement nomme et surveille elle-même des agents juridiques qui doivent s'occuper des transactions foncières. Les

avocats de divers organismes doivent remplir des fonctions administratives supérieures en plus de s'occuper du travail juridique.

De tous les organismes énumérés ci-dessus, la Banque d'expansion industrielle a le personnel juridique le plus nombreux. Un seul de ses vingt-trois avocats exerce ses fonctions à Ottawa; les autres pratiquent dans diverses villes à travers le pays. Leurs principales fonctions ont trait aux prêts et aux questions juridiques qui s'y rattachent.

Bien que ces organismes ne soient pas assujettis aux règlements du Service civil, certains empruntent les classifications établies pour les avocats par la Commission du service civil. D'autres ont leur propre échelle de traitements fondée sur une évaluation des titres et des qualités de l'individu ainsi que sur la valeur de son travail; c'est le cas de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Société Radio-Canada, la Corporation commerciale canadienne, la Commission canadienne du blé, le Bureau du séquestre des biens ennemis et la Banque d'expansion industrielle.

#### RECRUTEMENT

La Commission du service civil doit remplir 209 des 337 postes qui, aux fins du présent rapport, sont considérés dans la fonction publique comme des postes d'avocat. Plus de la moitié des autres titulaires sont recrutés pour le Bureau du juge-avocat général du ministère de la Défense nationale par des programmes de recrutement des trois armes. Il reste donc une soixantaine de postes remplis de diverses façons par les organismes qui ne relèvent pas de la Commission du service civil.

Le ministère de la Justice aide la Commission du service civil au recrutement des avocats dont elle a besoin pour elle-même ou pour les autres ministères sous sa juridiction. Un avocat chevronné du ministère fait ordinairement partie du jury de sélection et entreprend des tournées de recrutement dans les facultés de droit. Les candidats aux postes d'avocat et aux postes de conseiller juridique n'ont pas d'examen écrit à passer. Cependant le Comité de sélection tient compte des notes obtenues et du rang occupé à la faculté de droit par les candidats.

Le poste de conseiller juridique, particulier au ministère de la Justice, est rempli par voie de concours continu à compter du premier septembre de chaque année. Ce concours est annoncé dans les journaux, ainsi que par l'intermédiaire des barreaux et des facultés de droit. Les conseillers juridiques requis par la Division de droit civil se recrutent par voie de concours publics à la suite d'examens écrits et oraux. La règle qui veut que les nouvelles recrues soient stagiaires pendant un an est rigoureusement appliquée.

Le recrutement pour le groupe plus général d'avocats des contentieux de la classe 1 se fait surtout parmi les plus récents diplômés des facultés de droit, mais tout avocat qui possède les aptitudes requises est libre de s'inscrire au concours. Il arrive que des postes d'avocat au-dessus du niveau de la classe 1 soient remplis par voie de concours publics, mais ces vacances sont ordinairement comblées par avancement au sein du ministère. Les besoins juridiques n'étant pas les mêmes dans tous les ministères, les normes prévues pour les postes d'avocat du contentieux de la classe 1 ont tendance à varier d'un ministère à l'autre; en règle générale cependant, elles sont inférieures aux normes exigées par le ministère de la Justice dans le cas des conseillers juridiques.

Les organismes qui ne relèvent pas de la Commission du service civil ont recours à divers modes de recrutement. La Banque d'expansion industrielle, par exemple, procède par voie d'annonces dans les journaux, et elle adresse des avis aux barreaux et aux avocats en exercice pour leur signaler telle ou telle vacance. Comme preuve de la valeur pratique de cette méthode, il est intéressant de constater que plus de la moitié des 23 avocats à son service exerçaient autrefois à leur propre compte, tandis que six autres travaillaient au contentieux de sociétés de fiducie ou de grandes entreprises commerciales. La Société centrale d'hypothèques et de logement a une méthode bien à elle d'attirer des candidats, elle offre du travail à temps partiel aux étudiants de la dernière année du cours de droit. Cette forme d'apprentissage peut se poursuivre jusqu'aux derniers examens du candidat au barreau; on propose alors à ce dernier un emploi permanent.

Interrogés au cours de la présente enquête, les doyens des facultés de droit des universités canadiennes se sont déclarés en faveur de l'extension du principe de l'apprentissage. Ils sont d'avis que le gouvernement devrait accepter les nouveaux diplômés comme stagiaires au ministère de la Justice et dans d'autres ministères appropriés. Ou encore, le gouvernement pourrait étendre au delà de l'admission au barreau l'emploi de nature temporaire ou stagiaire. Les doyens des facultés de droit ont aussi souligné le besoin d'une bonne brochure, comparable à celle distribuée déjà par le ministère de la Justice, indiquant les carrières juridiques et les possibilités d'avancement dans la fonction publique. Vos commissaires appuient cette idée car ils y voient un élément essentiel de tout programme de recrutement visant à attirer les meilleurs diplômés de nos facultés de droit.

A propos de la nécessité de faire une plus large publicité aux carrières juridiques qui s'offrent aux jeunes avocats dans la fonction publique, la question se pose de savoir s'il est préférable de recruter des avocats possédant

quelques années d'expérience dans la pratique du droit. Disons à ce sujet que le ministère de la Justice a formé un bon personnel d'avocats en recrutant des sujets plus ou moins directement après leur admission au barreau, et en limitant l'âge d'admissibilité à vingt-sept ans. D'autres ministères, particulièrement ceux de la Production de défense et des Affaires des anciens combattants ont préféré recruter des avocats plus expérimentés.

Il est vrai que l'avocat qui possède une longue expérience de la pratique du droit peut être immédiatement utile aux ministères qui exigent de ses avocats une connaissance générale de la chose juridique commerciale et des problèmes pratiques en affaires.

D'autre part, pour établir un service offrant de bonnes perspectives, on doit recruter des jeunes gens compétents au niveau inférieur et leur donner la possibilité de se tailler une carrière permanente par avancement aux postes supérieurs. Les jeunes qui possèdent les aptitudes intellectuelles nécessaires s'adaptent facilement et on peut les faire passer beaucoup plus avantageusement d'un service juridique à un autre; cette qualité se révélera précieuse lorsqu'il s'agira de donner de l'expansion au système qui consiste à détacher les avocats de la Justice à d'autres ministères. Sans compter que c'est parmi les jeunes candidats qu'on peut plus facilement former des avocats aptes au travail juridique du gouvernement, par exemple rédiger des lois ou des règlements. Une considération d'ordre pratique milite en faveur de ce genre de recrutement: c'est que les échelles de traitements prévoient une rémunération initiale d'environ \$5,000, ce qui n'est guère suffisant pour attirer les avocats d'une certaine expérience pratique. De plus, les traitements offerts aux niveaux plus élevés se comparent trop mal aux revenus moyens d'avocats compétents et expérimentés de l'extérieur pour attirer qui que soit, sauf quelques rares sujets.

La situation qui régnait durant les années de crise économique permettait au gouvernement de recruter des avocats d'une certaine expérience dans la pratique du droit. Aujourd'hui, l'accroissement du nombre des diplômés en droit a suivi à peine le rythme accéléré de l'expansion démographique et industrielle. Aussi la perspective d'attirer des avocats plus expérimentés vers les services du gouvernement se limite-t-elle à certains cas particuliers où les salaires et les autres avantages sont supérieurs aux normes de la Commission du service civil.

La nature du travail juridique varie sensiblement d'un ministère à l'autre, comme aussi les qualités intellectuelles et l'expérience exigées des avocats. Dans ces circonstances, il n'est certes pas souhaitable de ne prévoir qu'un seul régime uniforme de recrutement. Le gouvernement continue d'avoir besoin

pour ses services juridiques d'avocats expérimentés possédant des aptitudes spéciales, mais il ne semble pas être dans une position concurrentielle favorable. Étant donné les exigences d'un service juridique ou les sujets seraient détachés auprès des divers ministères selon un système de rotation, et vu l'échelle de traitements en vigueur, on devrait s'efforcer toujours davantage d'attirer les diplômés jeunes et alertes de nos facultés de droit. Mais là encore il y a lieu de distinguer entre les besoins relativement spécialisés d'un ministère comme celui de la Justice et les exigences plus modestes d'autres ministères quant aux aptitudes de leurs avocats. Il semblerait logique d'établir plusieurs taux de rémunération de départ de façon à faciliter le classement d'un postulant particulièrement qualifié.

## CONDITIONS D'EMPLOI

### *Classification et traitements*

MINISTÈRE DE LA JUSTICE: Les avocats du ministère de la Justice se rangent dans la catégorie des «conseillers juridiques» pour laquelle sont prévus trois niveaux de traitements s'étendant de \$4,740 à \$8,340. Une classe supplémentaire, celle de conseiller juridique senior, conduit à un traitement maximum de \$13,750. Ceux qui remplissent des fonctions administratives sont classés comme directeurs, sous-ministres adjoints ou sous-ministres associés. Selon les chiffres publiés par le ministère du Revenu national, le revenu moyen des avocats s'est établi en 1959 à \$14,123. Ces chiffres servent à expliquer la prolifération des postes de surveillant, soit treize sur un peu plus de quarante avocats; c'est ainsi que le ministère a résolu le problème qui consiste à retenir ses avocats les plus précieux et les plus expérimentés malgré les offres alléchantes de l'extérieur.

Contrairement aux autres ministères, celui de la Justice peut, grâce à une bonne organisation de la carrière juridique, faire monter les jeunes avocats assez rapidement jusqu'au niveau de \$10,000. Pour les conseillers juridiques, le traitement initial est effectivement d'environ \$400 au-dessus du minimum prévu à l'échelle, et pendant les cinq premières années, un avancement et des augmentations rapides permettent au ministère de soutenir assez bien la concurrence avec l'extérieur. C'est entre la cinquième et la dixième année de service que la rémunération cesse d'être suffisante pour faire face à cette concurrence. Ainsi, au cours des cinq dernières années, le ministère a perdu cinq hauts conseillers juridiques seniors. La jeunesse des avocats du ministère de la Justice est soulignée par le fait que l'âge moyen est de trente-cinq ans et qu'environ 90 p. 100 de ces avocats ont été admis au barreau depuis 1951,

comparativement à 30 p. 100 seulement chez les agents du contentieux. Le ministère de la Justice manque donc d'avocats possédant une longue expérience; cet état de choses explique peut-être certaines allégations de ministères sur le caractère «académique» des décisions du ministère de la Justice.

Le régime de promotions à outrance, adopté par le ministère afin de parer à l'insuffisance des traitements maximums de ses professionnels, crée une hiérarchie de postes d'administrateurs qui n'a rien de pratique; elle impose des fardeaux administratifs à des conseillers seniors qui devraient consacrer tout leur temps à leurs fonctions juridiques; enfin, elle suscite du mécontentement parmi les autres personnels juridiques. Il est clair que la solution ne consiste pas à obliger les avocats à participer à la direction ou à l'administration.

L'amélioration des traitements des avocats des classes plus élevées devrait permettre au ministère de combler l'éternelle pénurie de personnel qui l'empêche de rédiger une plus forte proportion des règlements, de participer plus pleinement aux contestations fiscales, ou de fournir des avocats aux autres ministères et organismes.

**AUTRES AVOCATS AU SERVICE DU GOUVERNEMENT:** En dehors du ministère de la Justice, le plus fort groupe d'avocats du gouvernement se divise en sept classes allant de l'avocat de la classe 1, qui débute à \$4,740, à l'avocat de la classe 7, dont le traitement maximum est de \$13,500. Au delà de ce niveau les avocats doivent passer à la catégorie des fonctionnaires supérieurs—cinq l'ont fait jusqu'ici—pour obtenir de meilleurs traitements (de \$14,000 à \$18,000). Il semble y avoir trop de classes, d'où les distinctions subtiles dans la description des fonctions tenant compte des qualités et des aptitudes des titulaires. Si l'on adoptait la proposition concernant l'intégration des services juridiques, il y aurait lieu de reviser la classification du personnel juridique afin de la simplifier et de la rendre plus uniforme, d'établir un service où les avocats pourraient vraiment faire carrière, d'améliorer tant le recrutement que les perspectives d'avancement, et de favoriser une rémunération proportionnée au mérite.

En dehors de la classe des agents du contentieux, les traitements et le classement des avocats varient énormément. Aux Affaires extérieures, les avocats s'intègrent dans un plan de carrière diplomatique et se classent comme agents du service extérieur, dont le traitement va, pour les dix classes, de \$4,380 à \$18,000. La catégorie d'agent des enquêtes sur les coalitions (classes 1 à 6) et d'agent senior des enquêtes sur les coalitions, particulière à la Division des enquêtes sur les coalitions, s'applique uniformément aux avocats, aux économistes et aux comptables, et l'éventail des traitements s'étend de \$4,380 à \$15,000. Ces classes et ces échelles de traitements se

comparent à peu près à celles des avocats de ministère, si ce n'est que les maximums sont plus élevés. Quant aux avocats à l'emploi d'organismes qui ne relèvent pas de la commission du service civil, leurs traitements ont tendance à être plus élevés et permettent de mieux soutenir la concurrence avec «pratique privée».

Au Bureau du juge-avocat général du ministère de la Défense nationale, traitements et classes sont fondés sur le grade militaire, et même si l'on ajoute l'allocation de subsistance à la solde de base, la rémunération des avocats du juge-avocat général est bien inférieure à celle de leurs homologues civils, exception faite de deux avocats de ministère. On ne leur verse pas, comme aux médecins et aux dentistes militaires, de supplément de solde en reconnaissance de leur statut professionnel; sans compter que leur avancement est plus lent que celui des avocats des ministères civils; et lorsqu'au cours des quelques dernières années ceux-ci ont obtenu des augmentations importantes de traitement, les avocats militaires n'ont pas obtenu d'augmentation analogue. C'est pourquoi le nombre des démissions et des mises à la retraite a dépassé celui des nouvelles recrues; de fait, dans les dix mois qui ont précédé le mois de septembre 1960, qui est pris comme base de comparaison, les forces armées n'ont pas reçu une seule demande d'enrôlement à titre d'avocat. L'âge de la retraite obligatoire vient compliquer la difficulté: les officiers de grade équivalent à celui de capitaine prennent leur retraite entre 45 et 47 ans; au niveau de colonel la retraite se prend entre 53 et 55 ans, alors que dans le service civil, la retraite n'est généralement obligatoire qu'à soixante-cinq ans.

Il est manifeste qu'on devrait soit employer plus d'avocats à titre civil, soit verser une allocation de statut professionnel supérieure aux taux de base maintenant versés aux avocats militaires, comme on le fait pour les médecins et les dentistes des forces armées. On devrait songer en même temps à l'opportunité de modifier les règles concernant le droit à la pension et l'âge de mise à la retraite des avocats militaires afin de les rendre plus conformes à ceux des autres avocats de la fonction publique.

#### *Formation et statut professionnel*

Il y a peu de cours réguliers de formation à l'intention des avocats dans la fonction publique. La Division de la formation et du développement du ministère de la Production de défense offre certains cours aux avocats pour leur permettre de mieux comprendre les problèmes juridiques que posent la préparation de contrats et la rédaction d'opinions.

Le ministère des Affaires extérieures offre à ses agents du service extérieur qui ont une formation juridique un certain entraînement qui consiste en un

séjour—pour des périodes qui sont parfois remarquablement brèves—au Contentieux. Comme complément, il arrive aussi qu'on donne de brefs cours de droit international à l'académie de La Haye, et qu'on permette d'assister à des réunions de l'Association du droit international; dans l'un et l'autre cas le ministère paie en partie ou en entier les dépenses de l'employé.

Au Bureau du juge-avocat général, les plus jeunes employés reçoivent une nouvelle affectation tous les deux ou trois ans, tandis qu'au bureau d'Ottawa les avocats changent d'emploi chaque année ou tous les deux ans. La rotation des jeunes avocats se pratique aussi à la Division de l'impôt du ministère du Revenu national; dans ses principaux bureaux régionaux le ministère des Affaires des anciens combattants considère ses recrues comme des stagiaires.

Aucune rotation systématique des employés entre les diverses divisions n'est prévue au ministère de la Justice. La formation consiste essentiellement en une surveillance directe et attentive des nouveaux avocats par un membre expérimenté du personnel.

Il est important qu'un groupe professionnel attiré reste en relation avec les autres membres de la profession en dehors des services du gouvernement. A quelques exceptions près, tous les avocats du gouvernement ont été admis à la pratique du droit dans au moins une province du Canada et sont membres du barreau de leur province. Comme groupe cependant, ils ont tendance à rester relativement isolés des autres membres de la profession, du fait surtout qu'ils sont concentrés à Ottawa. Ainsi, moins de 40 p. 100 d'entre eux sont membres du barreau de la province où ils travaillent. Le tiers peut-être fait partie de l'Association du Barreau canadien, alors que près des deux tiers de leurs collègues qui exercent à leur propre compte en sont membres. Les droits annuels de près de la moitié des avocats du gouvernement sont acquittés par le ministère qui les emploie—pratique qui, si elle est légitime pour certains, devrait l'être pour tous.

# 3

## L'AGENT JURIDIQUE

### INTRODUCTION

Il fut une époque où la plus grande partie du travail juridique du gouvernement fédéral, y compris la rédaction des lois, était faite par des avocats exerçant à leur propre compte, et dont les services étaient retenus occasionnellement. On a encore beaucoup recours à leurs services pour les contestations civiles, les poursuites pénales et les transactions foncières. Aujourd'hui, des agents juridiques s'occupent d'environ 75 p. 100 des contestations fiscales et de 25 p. 100 des autres contestations civiles. Il n'y a pas de chiffres complets à ce sujet, mais il est avéré que dans les seules cours régulières, à un certain moment de l'année 1961, environ 350 agents s'occupaient de contestations civiles et 125 autres de causes fiscales. Au cours des années civiles 1959 et 1960, on a retenu les services d'agents juridiques dans 11,913 cas de poursuites. A l'exception des transports de propriétés par le gouvernement, les transactions foncières sont confiées presque exclusivement à des agents juridiques et, ainsi qu'il a déjà été noté, il y a dans ce domaine environ 80 nouvelles opérations chaque mois.

Certaines sociétés de la Couronne emploient des agents juridiques parce qu'elles n'ont pas d'avocats à leur propre service. Ces agents juridiques sont aussi appelés à représenter le gouvernement à l'étranger, ou devant des commissions d'enquête, ou encore dans le domaine des relations industrielles. Mais ce sont là des cas exceptionnels; nous nous bornerons donc à traiter ici de leur rôle dans les contestations civiles, dans les poursuites et dans les transactions foncières, domaines où des agents sont ordinairement appelés à agir pour le gouvernement.

## LE CHOIX DES AGENTS JURIDIQUES

Sauf dans de très rares cas, les agents juridiques sont nommés directement par le ministre de la Justice ou sous sa direction, et ce, en vertu de l'autorité que lui confère la loi de conclure des contrats pour «l'exécution de services juridiques». Il arrive souvent aux organismes qui désignent leurs propres agents juridiques de consulter le ministre avant d'agir.

Lorsque l'on requiert les services d'un agent juridique, le choix se fait d'après une liste approuvée par le ministre, et la division légale en est avisée.

Les agents sont ordinairement nommés pour chaque affaire en particulier; il est arrivé toutefois au ministère de nommer des agents juridiques permanents pour certains genres de poursuites pénales ou de transactions foncières. C'est ce qui se produit dans les poursuites relatives à l'opium et aux autres stupéfiants, ou lorsqu'il s'agit de délits contre la *Loi sur l'assurance-chômage*. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, de nombreux cas de poursuites pénales sont confiés à des avocats dont le rôle est semblable à celui de procureur de la Couronne dans les provinces.

Au Canada, dix organismes du gouvernement nomment leurs propres agents juridiques; quelques-uns le font sans consulter qui que soit. Certains ministères ont recours aux services d'avocats à l'étranger. Le ministère des Affaires extérieures oblige les missions diplomatiques à obtenir l'approbation de l'administration centrale pour toute dépense au delà de \$25, mais la mission diplomatique choisit elle-même l'agent juridique. D'autres ministères et organismes qui ont des représentants à l'étranger consultent parfois la mission canadienne de l'endroit mais choisissent eux-mêmes l'avocat pour certains genres de causes; dans d'autres cas, ils demandent au ministère de la Justice de désigner l'avocat. Des considérations d'ordre géographique influent sur la façon de procéder, mais bien qu'il existe des instructions permanentes à ce sujet, il est clair qu'on devrait délimiter plus nettement les zones de responsabilité.

### LES AGENTS JURIDIQUES: DIRECTIVES ET SURVEILLANCE

Les agents juridiques spéciaux font l'objet d'une surveillance plus ou moins rigoureuse. Tous reçoivent de la Division juridique du ministère de la Justice au moins un exemplaire imprimé des «Instructions aux agents du ministère de la Justice»; avec la lettre qui l'accompagne, ce document constitue la base du contrat d'engagement de l'agent. Dans la plupart des cas de contestation civile le ministère exerce une surveillance et un contrôle rigoureux sur les agents désignés. Dans le passé, le ministère du Revenu national a traité directement avec l'agent dans les contestations fiscales. Depuis la création

récente d'une division fiscale au ministère de la Justice, les méthodes évoluent. Il est évident que les méthodes actuelles entraînent beaucoup de chevauchement, car le ministère du Revenu national et celui de la Justice s'occupent tous deux du contrôle et de la surveillance des agents.

Dans la plupart des causes pénales, la Gendarmerie royale ou le ministère ou organisme intéressé donne à l'agent juridique des instructions précises; le ministère de la Justice n'a pas alors à intervenir. Celui-ci a un droit de regard sur le travail de tous les agents qui occupent pour le gouvernement dans les transactions d'acquisition ou de liquidation de terrains par la Couronne, sauf lorsque les transactions intéressent des organismes tels que la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Corporation du crédit agricole ou le Directeur du service chargé d'appliquer la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*; ces organismes traitent directement avec les agents juridiques. Dans de nombreux cas, le service du contentieux du ministère ou de l'organisme collabore étroitement avec le ministère de la Justice lorsqu'il s'agit de donner des instructions à l'agent ou de surveiller son travail; il lui arrive même d'assumer la pleine et entière responsabilité à cet égard.

#### HONORAIRES, COMPTES ET PAIEMENT DES AGENTS JURIDIQUES

Le sous-ministre de la Justice fixe les honoraires et taxe (c'est-à-dire vérifie et approuve) les mémoires de frais des agents juridiques nommés par son ministère ainsi que les mémoires de certains agents choisis par des organismes de la Couronne.

Les «Instructions générales aux agents» renferment une liste d'honoraires et de frais applicables à travers le Canada aux causes jugées par voie sommaire, aux acquisitions de terrains et aux perceptions, ainsi qu'à toutes les autres affaires nécessitant les services d'agents dans les diverses régions. La liste d'honoraires ne fait pas mention des contestations civiles et, de fait, le tarif dans ces cas diffère souvent de celui que prévoient les «Instructions».

Au ministère de la Justice, les directeurs des divisions des contestations civiles, du droit criminel, des affaires fiscales et du droit civil sont chargés de taxer les mémoires de frais soumis par les agents juridiques dans leurs domaines respectifs. Dans la limite des honoraires prévus, ils usent de beaucoup de discrétion et de jugement, et aucune norme ni aucun principe fixe ne déterminent quelle mesure de discrétion est permise dans tel ou tel cas. On tient compte du degré d'expérience de l'agent, du lieu où il habite, ainsi que de la nature et de la difficulté des services juridiques qu'il a rendus. La taxation est sans appel.

L'administration de la justice au Yukon et dans les Territoires du Nord-

Ouest suscite des problèmes au ministère de la Justice lorsqu'il s'agit d'indemniser les avocats chargés de la défense de personnes indigentes. Étant donné la difficulté qu'il éprouve à retenir les services d'avocats pour la défense et le refus des juges de se charger de certains genres de causes en l'absence de défenseurs, le ministère a dû hausser le montant des honoraires prévus.

Le ministère ou l'organisme qui est autorisé à nommer ses propres agents juridiques fixe ordinairement leurs honoraires et taxe leurs mémoires de frais. Il y a une exception: les comptes relatifs au travail exécuté pour le Directeur des services chargé d'appliquer la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* sont taxés par le ministère de la Justice. Les honoraires versés par ces organismes ne sont pas uniformes. A l'étranger, c'est le ministère ou l'organisme intéressé qui fixe les honoraires et approuve le compte. Aux Affaires extérieures, lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue une juste rémunération des agents juridiques à l'étranger, le ministère s'en remet à la recommandation de la mission intéressée.

Dans presque tous les cas, le ministère ou l'organisme pour lequel le travail a été exécuté acquitte le compte de l'agent; toutefois, le ministère de la Justice paie lui-même les honoraires des agents juridiques dans les causes criminelles jugées au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest. Plusieurs ministères et organismes acquittent cependant les frais juridiques des commissions ou des filiales qui relèvent de leur compétence ou dont ils ont la maîtrise. Dans le cas de la Société central d'hypothèques et de logement, de la Corporation du crédit agricole et de la Banque d'expansion industrielle, c'est l'emprunteur qui acquitte les honoraires de l'agent dont on a retenu les services.

#### COÛT DES AGENTS JURIDIQUES

Le gouvernement fédéral verse à l'heure actuelle bien au delà d'un million de dollars par an aux agents juridiques. Voici des chiffres fondés sur les rapports soumis par 52 ministères et organismes au cours d'une période de cinq ans:

Tableau 5—COÛT DES AGENTS JURIDIQUES EMPLOYÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1956-1957 .....	\$1,104,888	1959-1960 .....	\$1,273,210
1957-1958 .....	898,630	1960-1961 .....	1,444,237
1958-1959 .....	1,103,644		

On constatera qu'il y a eu augmentation constante au cours des quatre dernières années financières; or cet état de choses est peut-être directement attribuable à l'insuffisance de personnel au ministère de la Justice, insuffisance dont nous avons déjà fait mention.

## CONCLUSIONS

Il y a certes des secteurs où le recours à des agents juridiques spéciaux n'a pas donné les résultats auxquels on pouvait s'attendre, constatation qui ne reflète nullement sur la compétence des agents juridiques en général. Même si l'on jugeait souhaitable de ne plus employer d'agents juridiques, la chose ne pourrait se faire du jour au lendemain: il s'écoulerait au contraire bien des années avant que des avocats du gouvernement employés à plein temps puissent combler ce vide. Néanmoins, certains changements s'imposent.

Le ministère de la Justice tient à conserver un droit de regard sur toutes les contestations civiles; dans ce domaine, les ministères ont formulé peu de griefs. Le ministère de la Justice retire petit à petit le travail spécialisé aux agents juridiques, leur laissant les menues affaires courantes, par exemple les réclamations dans les cas d'accidents d'automobile. Le changement constant d'agents oblige à donner sans cesse de nouvelles instructions. Il est d'ailleurs certain que les modes de leur sélection sont périmés. D'autre part, l'expérience qu'acquière les agents permanents les rend compétents et l'on peut abréger ainsi le temps nécessairement consacré à leur communiquer des directives et à surveiller leur travail. Vos commissaires sont de l'avis de ceux qui prétendent que les agents spéciaux devraient être remplacés par des agents permanents chaque fois que la chose est possible.

Bien que l'échelle des honoraires des agents juridiques soit assez souple, on lui fait le grief d'être plutôt basse, ce qui influe probablement sur le nombre d'avocats intéressés à s'occuper du travail juridique du gouvernement. On devrait reviser l'échelle de manière à fixer les honoraires à des niveaux normaux, compte tenu de la nature du travail à exécuter.

L'emploi d'agents entraîne, il va sans dire, une somme additionnelle de paperasserie administrative. Les agents, le ministère intéressé et le ministère de la Justice doivent préparer de nombreuses copies de tous les documents, y compris les lettres. Aussi certains dossiers révèlent-ils des chevauchements nombreux.

Le choix des agents juridiques se fait bien souvent selon des méthodes à la fois coûteuses et lentes. Par exemple, lorsqu'une sous-division locale de la Gendarmerie royale a besoin d'un agent juridique, elle doit communiquer avec le quartier-général à Ottawa; celui-ci s'adresse à son tour au ministère de la Justice. Ce dernier communique sa réponse à la Gendarmerie royale, à Ottawa, laquelle la transmet à la sous-division locale par l'entremise de la division régionale. Si l'agent refuse l'affaire, on recommence tout le processus. Entre-temps, la police doit demander le renvoi à une autre audience, d'où

retards injustes pour l'accusé. Des difficultés semblables surgissent lorsqu'il s'agit d'obtenir des agents dans des cas d'urgence, par exemple lorsqu'un navire est impliqué dans l'affaire et qu'il importe d'agir avec rapidité. On devra peut-être faire des appels interurbains, puis confirmer ceux-ci au moyen de lettres expédiées par voie ordinaire, pour aboutir, peut-être, à l'imposition d'une faible amende. Bien des ministères estiment que leur personnel qui doit exécuter la plus grande partie du travail préparatoire, étant donné sa connaissance particulière du sujet, pourrait s'occuper d'une bonne partie du travail maintenant confié à des agents.

Dans les grands centres, où la demande de services juridiques est forte et constante, des avocats du gouvernement établis dans des bureaux auxiliaires pourraient probablement exécuter le travail de façon plus économique que les agents juridiques. Là où l'on continuerait de recourir aux services d'agents juridiques, le bureau auxiliaire pourrait exercer une surveillance plus étroite.

Dans les Territoires, les grandes distances et la population clairsemée suscitent de nombreux problèmes d'administration de la justice. Par exemple, il y a à Yellowknife trois avocats dont un agit pour le Ministère public. On doit choisir les avocats de la défense parmi les deux autres ou parmi les quelques avocats de la province qui sont également membres des barreaux des Territoires. Une situation semblable existe à Whitehorse. Les allocations accordées ailleurs, dans les régions urbaines, ne tiennent pas compte des grandes distances, non plus que des délais, des difficultés et des dangers dont s'accompagne le transport dans ces territoires. L'avocat qui consent à occuper pour la défense peut se voir obligé de faire une envolée périlleuse dans une région isolée. Même si l'affaire ne dure qu'une demi-journée (alors qu'il recevra \$50 pour ses honoraires plus une faible allocation pour la durée du voyage), il devra peut-être s'absenter de son bureau pendant cinq ou six jours. Inutile d'ajouter que les avocats conseil et les agents spéciaux sont peu nombreux dans les Territoires.

En ce qui concerne les services juridiques à l'étranger, la difficulté fondamentale vient de ce que les zones de responsabilité du ministère des Affaires extérieures, du ministère de la Justice et des autres ministères et organismes intéressés ne sont pas clairement définies. Il existe une certaine confusion qu'il y aurait lieu de dissiper au sujet du choix et de la direction des agents, ainsi qu'au sujet du paiement de leurs comptes. Cette confusion naît des dispositions généralement peu satisfaisantes qui ont trait aux services juridiques internationaux, dispositions qui font l'objet d'une étude plus approfondie dans le chapitre qui suit.

# 4

## L'INTÉGRATION DES SERVICES JURIDIQUES

### INTRODUCTION

Les chapitres précédents présentent un exposé analytique des dispositions prises pour assurer des services juridiques, ainsi que des problèmes suscités par le recrutement d'avocats pour les divers services de l'État. Il y est question à divers endroits des avantages d'une intégration de ces services juridiques et de la nécessité des bureaux auxiliaires. Or le moment est venu d'exposer de façon plus explicite la thèse en faveur de l'intégration et les raisons pour lesquelles il y aurait lieu de prévoir plusieurs exceptions importantes à une intégration totale.

Pour plusieurs avocats à l'emploi du gouvernement, les perspectives sont loin d'être satisfaisantes. Dans bon nombre de ministères, de petits groupes d'avocats du contentieux, de par leur profession, souffrent d'isolement, et les mutations entre ministères sont rares. Il en résulte que certains avocats doivent consacrer beaucoup trop de temps à un travail juridique qui ne met pas pleinement à contribution leurs aptitudes professionnelles. L'occasion de se perfectionner que pourraient leur offrir certaines tâches juridiques particulièrement difficiles est parfois réservée aux plus anciens plutôt qu'aux plus compétents. La somme de travail varie énormément entre les périodes creuses et les périodes de pointe, de sorte qu'un avocat employé à plein temps est parfois inoccupé alors qu'à d'autres moments il faudrait plusieurs avocats.

Ces circonstances concourent à écarter du service public de nombreux diplômés de nos facultés de droit; peut-être sont-elles aussi un peu la cause du passage des plus jeunes avocats des services de l'État à la «pratique privée». Jointes à l'insuffisance des traitements versés aux avocats chevronnés,

elles expliquent que le gouvernement ait de la difficulté à recruter et conserver des avocats expérimentés.

Parmi les tâches les plus importantes dévolues aux avocats du service public, la rédaction initiale des lois et des règlements, et les conseils à donner sur leur application dans certains cas particuliers exigent de l'avocat une certaine mesure d'indépendance, ce qui le place un peu en marge de l'activité régulière du ministère. Les avocats sont souvent appelés à participer à l'élaboration des programmes du ministère; ils deviennent alors si étroitement liés à la direction que leur aptitude à donner des opinions impartiales en est compromise. A l'autre extrémité de l'échelle, on trouve des avocats à qui on assigne des tâches mécaniques que des préposés aux écritures pourraient exécuter de façon fort convenable et à bien meilleur compte. Là où cela se produit, les aptitudes professionnelles tombent en friche. Isolé des membres de sa profession, l'avocat qui est seul dans un ministère n'a malheureusement pas accès à une bonne bibliothèque juridique, outil indispensable à l'homme de loi.

Il semble à vos commissaires que l'intégration des avocats isolés dans les ministères en un seul service juridique gravitant autour du ministère de la Justice offre le remède le plus pratique—sinon une panacée universelle—à bon nombre des maux actuels.

Outre les personnels juridiques de certains organismes à caractère commercial et indépendant, la Commission exclut explicitement, en entier ou en partie, du service intégré ici envisagé, les personnels juridiques des cinq services suivants:

- Le Bureau du juge-avocat général au ministère de la Défense nationale.
- La Division juridique du ministère des Affaires extérieures.
- Le Service du contentieux de la Division de l'impôt au ministère du Revenu national.
- Les avocats des pensions au ministère des Affaires des anciens combattants.
- Les agents juridiques de la Gendarmerie royale du Canada.

Ces exceptions se fondent sur au moins un des trois éléments qui rendent les postes des avocats de ces cinq groupes juridiques assez différents de ceux des autres avocats des contentieux de ministère dont vos commissaires proposent l'intégration en un seul service. D'abord, dans ces services, le corps de lois et de procédures et les questions juridiques connexes diffèrent peut-être tout à fait des lois et des procédures dont doit ordinairement s'occuper l'avocat du contentieux ou l'avocat du ministère de la Justice; nous voyons là la principale raison d'exclure d'un service intégré tant les questions de droit international

intéressant les Affaires extérieures que les problèmes de droit militaire du juge-avocat général.

En second lieu, la nature même du travail peut nécessiter un rapport étroit entre le personnel juridique et les fonctionnaires qui appliquent la loi; la rupture de ce lien organique provoquerait, comme on l'a si bien dit, une «saignée» de la fonction tout entière. C'est pourquoi il est recommandé que la section juridique du Revenu national (Division de l'impôt) et les agents juridiques de la Gendarmerie royale soient partiellement dissociés du régime d'intégration projeté.

Et enfin, la fonction dévolue aux avocats peut bien nécessiter des aptitudes d'un tout autre ordre plutôt qu'une compétence strictement juridique. C'est ce qui motiverait l'exclusion des avocats des pensions du ministère des Affaires des anciens combattants dont le travail se rattache avant tout au domaine du bien-être social.

## LES SERVICES JURIDIQUES EXCLUS

### *Le Bureau du juge-avocat général*

L'exposé déjà fait du personnel et des fonctions du Bureau du juge-avocat général démontre que le groupe est assez nombreux pour assurer une carrière satisfaisante et complète aux avocats et qu'il y a là une variété suffisante de travaux juridiques intéressants pour attirer des recrues, pourvu qu'on relève l'échelle de traitements.

Dans une certaine mesure, le travail exécuté chez le juge-avocat général diffère assez peu du travail des avocats des ministères civils. Son caractère particulier tient à la nécessité d'administrer la justice militaire, c'est-à-dire, en particulier, de diriger les cours martiales et de reviser les décisions rendues par ces tribunaux. De fait, le juge-avocat général agit à la fois comme procureur de la Couronne et comme juge dans les cours martiales; c'est une situation qui, au Royaume-Uni, a rendu nécessaire la nomination d'un juge-avocat général et d'un personnel civil pour s'occuper des aspects purement judiciaires de cette fonction. Au Canada, le Bureau du juge-avocat général est organisé de manière à séparer nettement le rôle de juge de celui de procureur, chacun de ces rôles étant confié à une section distincte. Jamais l'accusé ou l'avocat de la défense n'a prétendu que cette juxtaposition de deux fonctions, en apparence incompatibles, était inévitabile. Dans les forces armées du Canada, les officiers qui exercent le commandement jugent eux-mêmes une plus grande variété de petites infractions (qui nécessitent des mesures disciplinaires) que leurs homologues du Royaume-Uni. C'est pourquoi le nombre de cours martiales et d'affaires juridiques connexes est rela-

tivement plus restreint. Il est douteux que la situation justifie la nomination d'un personnel distinct pour la fonction judiciaire.

La principale raison d'exclure du projet d'intégration le Bureau du juge-avocat général, c'est que la plupart de ses avocats sont des militaires. Les exigences des forces armées obligent à voyager et à séjourner dans les camps et les établissements militaires au Canada et à l'étranger. Or les avocats civils, qui ne sont pas soumis à la discipline militaire, ne pourraient vraiment pas remplir ce rôle de façon satisfaisante. D'ailleurs, l'impossibilité pratique de faire passer des avocats en uniforme à des postes dans les divers ministères civils nuirait à l'aspect principal du plan d'intégration qui est de faciliter la rotation des employés.

Un autre élément du travail exécuté par le Bureau du juge-avocat général milite en faveur du maintien de cet organisme comme groupement juridique distinct. Près du tiers des avocats du Bureau du juge-avocat général détient des postes d'état-major; leurs fonctions consistent surtout à interpréter, pour la gouverne des officiers d'état-major, les opinions et les décisions du juge-avocat général. Ces officiers assurent une liaison efficace entre le service juridique central et le personnel militaire, réduisant ainsi le nombre d'affaires soumises au juge-avocat général. Cependant, les avocats des forces armées font partie intégrante de l'administration militaire; l'officier du Bureau du juge-avocat général doit connaître les rouages de l'état-major. Dans l'ensemble, il ne serait pas pratique de confier ces postes à des avocats civils.

Néanmoins, il existe au sein du ministère de la Défense nationale quelques postes d'avocats dont les titulaires sont recrutés sous le régime de la *Loi sur le service civil* et qui ne font pas partie du Bureau du juge-avocat général. Ces avocats devraient être incorporés au service général dont nous proposons l'établissement; ils relèveraient donc du ministère de la Justice.

### *Le ministère des Affaires extérieures*

On a souligné plus haut, dans le présent rapport, combien certains ministères (autres que le ministère des Affaires extérieures lui-même) sont impliqués dans des questions de droit international. On a indiqué en outre que les services juridiques consacrés à cette branche particulière du droit ne sont pas satisfaisants, loin de là. Enfin on a signalé dans ce domaine une absence presque totale de collaboration.

Un moyen de corriger cette anomalie consisterait à incorporer au service juridique projeté, sous l'égide du ministère de la Justice, tous les avocats qui s'occupent de droit international. Cependant, le droit international est

bien différent du droit interne et du droit constitutionnel dont s'occupent les avocats du ministère de la Justice et ceux des autres ministères civils. Le droit international est intimement lié aux négociations et aux rapports avec d'autres nations, dans les hautes sphères de la diplomatie. Dans la négociation de traités, en particulier, il faut des spécialistes en droit international qui travaillent de concert avec les négociateurs en vue d'assurer l'équilibre entre les considérations diplomatiques et les répercussions juridiques. Bref, il faudrait des avocats qui soient au courant des engagements du Canada en vertu d'autres traités. Pour les raisons précitées, cette branche du droit devrait être confiée au ministère des Affaires extérieures, car il occupe une position stratégique dans les négociations internationales et la conclusion de traités avec d'autres pays.

Mais les relations peu satisfaisantes entre le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Justice ne s'amélioreront pas pour autant. On n'aura pas davantage remédié aux inconvénients qui proviennent des efforts individuels des ministères à pourvoir eux-mêmes à leurs besoins de services dans ce domaine hautement spécialisé. Des réformes marquées de l'organisation et du fonctionnement de la Division juridique du ministère des Affaires extérieures s'imposent si l'on veut en arriver à une solution vraiment pratique.

Ce qu'il faut, c'est une réorganisation qui permettra d'atteindre un double objectif: assurer un foyer central d'activité en matière de droit international, tout en favorisant une liaison satisfaisante avec les services juridiques du pays. Vos commissaires proposent donc les remaniements suivants:

- a) La Division juridique du ministère des Affaires extérieures devrait continuer d'être dirigée par un conseiller juridique permanent; toutefois, celui-ci ne devrait pas avoir, comme à l'heure actuelle, la responsabilité des décisions relatives à l'administration ou à la ligne de conduite du ministère, en plus de la direction de sa propre division. Le titre de «conseiller général» indiquerait peut-être mieux que le titre actuel de «conseiller juridique» le caractère particulier de ce poste.
- b) Le «conseiller général» serait secondé par un conseiller juridique senior; délégué du ministère de la Justice, celui-ci ferait partie du service intégré. Outre ses fonctions administratives au sein de la Division, cet avocat constituerait en quelque sorte une chambre de compensation pour les questions de droit interne et pour les problèmes à soumettre au ministère de la Justice. Il aurait la responsabilité première de la rédaction initiale des modifications aux lois et aux règlements. En outre, ce fonctionnaire comblerait une lacune grave en assurant un service central auquel les autres ministères pourraient adresser leurs problèmes de droit inter-

national et en devenant une source d'avis spécialisés sur des matières touchant les traités. La présence d'un avocat ainsi détaché du service juridique intégré améliorerait sans doute les relations entre le ministère de la Justice et celui des Affaires extérieures; il servirait aussi à coordonner les efforts dispersés des différents ministères en une matière hautement spécialisée.

- c) On devrait modifier le régime de rotation en vertu duquel des agents du service extérieur sont affectés à la Division juridique (parfois pour des périodes extrêmement courtes) afin de former un noyau solide de spécialistes en droit international. Ceux-ci résideraient en permanence à Ottawa et seraient disposés à faire une carrière dans cette branche particulière du droit.
- d) Quant au reste du personnel requis par la Division, il se composerait d'agents du service extérieur nommés parmi les personnes admises à pratiquer le droit. La durée des affectations devrait être de quatre ou cinq ans. Si les dispositions précitées ne permettent pas d'assurer une formation assez poussée en droit international aux agents du service extérieur, on devra accorder des congés d'études ou de cours d'instruction spécialisés.

*Nous recommandons donc:* Que la Division juridique du ministère des Affaires extérieures soit renforcée, qu'elle accepte la responsabilité de coordonner le travail juridique de nature internationale des ministères et des organismes, et qu'elle fournisse l'aide spécialisée nécessaire en des matières telles que la négociation des traités.

#### *Le ministère du Revenu national (Division de l'impôt)*

La proposition relative à l'intégration des services juridiques suppose qu'il y a lieu d'établir entre l'avocat et le client (c'est-à-dire le ministère) des rapports qui permettront aux avocats de formuler des opinions objectives sans être mêlés à l'élaboration des programmes et sans assumer de fonctions de caractère administratif. Dans la plupart des cas, il surgit des questions de droit afférentes aux programmes principaux des ministères. Parmi les exceptions, il y a le domaine fiscal où les cotisations en matière d'impôt sur le revenu et de droits successoraux constituent la tâche principale de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national, et où l'application de la loi atteint les droits de l'individu. On peut dire qu'en ce sens tout le processus de cotisation est une affaire juridique.

L'établissement de cotisations exige une collaboration étroite entre le comptable spécialisé et l'avocat; il n'est pas pratique, au sein de cette association, de séparer ces deux professions. Aussi l'avocat spécialiste à la Division de l'impôt occupe-t-il, par rapport aux administrateurs du ministère, une place qui diffère de la fonction classique et plutôt indépendante d'avocat dans les autres ministères. Cette distinction admise, il y aurait lieu de désigner l'avocat de l'impôt sous le nom d'«avocat des cotisations». Spécialistes en matières fiscales constamment associés à l'administration, ces avocats devraient être classés et rémunérés de manière à les distinguer des avocats du service intégré.

Le groupe des «avocats des cotisations» devrait, pour conserver son caractère, être dirigé par un chef distinct, de préférence un sous-ministre adjoint, ce qui aurait pour effet de le hausser dans la hiérarchie du ministère. Le groupe serait alors directement mêlé à l'administration quotidienne des cotisations et jouerait aussi un rôle éminent dans l'élaboration de la ligne de conduite à suivre en ce domaine.

Néanmoins, le ministère aura encore besoin des services d'avocats étrangers au service des cotisations pour exécuter des tâches telles que la rédaction de projets de loi et de règlement. Ces fonctions devraient être confiées à des avocats qui, détachés du ministère de la Justice, feraient partie du service intégré. Ils rempliraient auprès du sous-ministre (Division de l'impôt) exactement le même rôle que remplissent ailleurs les avocats de ministère. Par exemple, ces avocats seraient invités à formuler des avis pour la gouverne du personnel des cotisations, mais ils devraient éviter de participer de quelque façon que ce soit à l'élaboration des programmes du ministère.

En matière de contestations, certains accommodements s'imposent entre la Division de l'impôt et le ministère de la Justice. La meilleure façon d'assurer la collaboration, c'est de confier aux avocats de la Justice détachés auprès de la Division de l'impôt les causes présentées devant la Commission d'appel, la Cour de l'Échiquier ou un tribunal supérieur, soit directement, soit en vertu d'une entente avec un avocat de l'extérieur, quitte à déférer au besoin les questions juridiques importantes au ministère de la Justice.

En recommandant la création de ce qui serait en somme un double service juridique dans un seul ministère, vos commissaires reconnaissent la possibilité évidente de confusion et de double emploi. Cependant, une distinction bien nette des fonctions de l'un et de l'autre devrait fournir une règle logique qui déterminerait le rôle de chacun dans tel ou tel cas particulier. L'«avocat des cotisations» aurait d'abord pour mission de collaborer à l'élaboration et à l'exécution du programme et des procédures du gouvernement en matière fiscale; le conseiller juridique, au contraire, n'assumerait aucune responsa-

bilité quant aux décisions administratives, mais s'en tiendrait rigoureusement au rôle de conseiller du ministère et agirait en son nom devant les tribunaux.

Enfin, lors de la révision périodique des lois fiscales, il devrait y avoir consultation efficace entre les ministères des Finances, du Revenu national et de la Justice. La Section des conseillers juridiques de la Division de l'impôt devrait voir à ce que ces consultations soient fructueuses et à ce que les projets de loi soumis à la Chambre des communes ne présentent aucune faiblesse grave. Les connaissances spéciales ainsi acquises par les «avocats des cotisations» dans l'application de la loi serviront de complément nécessaire au travail des conseillers juridiques.

### *Le ministère des Affaires des anciens combattants*

Au ministère des Affaires des anciens combattants, environ la moitié des quelque cinquante avocats s'acquittent de travaux juridiques ordinaires pour le compte de la Couronne; les autres, qui font partie du Bureau des vétérans (ce sont les avocats des pensions), ont pour mission principale de défendre les intérêts des anciens combattants.

Vos commissaires recommandent que le groupe des avocats des contentieux de ministère soit transféré au service juridique général qui relèvera du ministère de la Justice. Mais les avocats des pensions ne devraient pas, eux, faire partie de ce service. Leurs fonctions consistent pour une bonne part en du travail d'assistance sociale qu'on pourrait tout aussi bien confier à des profanes en matière de droit.

Lorsque cette aide sera accordée aux anciens combattants par des profanes, il serait souhaitable que ceux-ci consultent les avocats des pensions, lesquels se borneront alors à interpréter la loi, sans se prononcer d'aucune façon sur les mérites de telle ou telle réclamation.

### *La Gendarmerie royale du Canada*

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la Gendarmerie fait face à ses besoins juridiques—le travail consiste surtout à faire des analyses de rapports judiciaires—en payant des cours de droit à certains membres de son personnel. Étant donné qu'une fois leurs études de droit terminées ces gendarmes ne s'occupent pas que d'affaires juridiques et qu'à tout instant des questions doivent être déferées au ministère de la Justice, nous croyons qu'il y aurait lieu de détacher auprès de la Gendarmerie un représentant des services juridiques intégrés; celui-ci dirigerait l'exécution du travail de caractère juridique. On pourrait ainsi assurer une meilleure liaison avec le ministère de la Justice sans modifier le régime actuel de formation juridique et de rotation.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les répercussions de la recommandation de vos commissaires sur l'intégration des services juridiques—compte tenu des cinq exceptions mentionnées dans les sections précédentes du présent chapitre—devraient être maintenant assez claires. Une centaine d'avocats du contentieux de ministères et d'organismes présentement soumis à la *Loi du service civil* relèveraient dorénavant du ministère de la Justice. Cette proposition s'ajoute aux recommandations de vos commissaires (dont il est souvent question au premier volume) tendant à donner aux dirigeants du ministère une liberté plus grande que celle dont ils ont joui jusqu'ici dans la direction de leurs activités. La valeur de l'avocat dépend de la mesure d'indépendance qu'il conserve vis-à-vis des exigences administratives de son ministère. S'il restait attaché au ministère de la Justice, il garderait cette indépendance; de plus, les chances d'avancement dans la carrière juridique seraient plus brillantes qu'elles ne l'ont été jusqu'ici pour les avocats isolés dans les compartiments ministériels.

Plus souple, un service intégré permettrait de mieux faire face aux besoins juridiques intermittents de certains ministères (sans avoir nécessairement à employer un avocat à plein temps). Dans les cas d'urgence, on disposera d'un personnel supplémentaire. Il sera aussi plus facile de répondre aux besoins particuliers, par exemple lorsque seront requis les services d'avocats bilingues ou d'avocats connaissant le *Code civil* de la province de Québec. Lorsqu'il s'agira de remplacer un avocat, son successeur, s'il est détaché de la Justice, pourra compter sur toutes les ressources et l'expérience de son ministère.

L'intégration des services susciterait une amélioration dans l'important domaine des opinions juridiques, où les pratiques courantes sont la cause de double emploi et de délais, sans compter la tendance qui se manifeste à fournir une opinion à distance aux ministères intéressés. La rotation des avocats du ministère de la Justice entre celui-ci et les autres ministères, et inversement, ajouterait un souffle de réalité au ton souvent «académique» des avis du ministère de la Justice; en même temps, cela permettrait de conserver aux ministères le degré de neutralité voulu pour formuler des avis juridiques impartiaux. Le nombre des questions officiellement soumises au ministère de la Justice diminuerait et, de plus, celui-ci deviendrait plus accessible à ses avocats détachés auprès des divers ministères.

Les jeunes et brillants diplômés en droit seraient sans doute plus portés à rechercher une carrière dans un service intégré qui offrirait la perspective d'un travail juridique varié et intéressant, en plus d'une classification plus simple et de traitements plus élevés au niveau professionnel supérieur.

On devra renforcer le ministère de la Justice afin qu'il soit en mesure de se charger de la tâche qui consistera à détacher des avocats auprès des divers ministères selon un régime de rotation. En plus d'avoir à orienter les jeunes avocats et à les aider dans leur carrière—ce qui serait d'ailleurs une de ses fonctions implicites sous un tel régime—le ministère de la Justice devra mener, de concert avec la Commission du service civil, une campagne énergique de recrutement. Une des fonctions importantes du sous-ministre de la Justice, sous un régime d'intégration des services juridiques, sera de déterminer les vices d'organisation ou de procédure qui étaient la cause de délais dans les services juridiques des ministères ou qui provoquaient des plaintes sur la qualité des services rendus au public. Dans ces circonstances, le ministère de la Justice accorderait son aide et ses conseils aux ministères en vue de corriger ces déficiences et d'assurer un meilleur service au public.

De fait, l'intégration projetée des services juridiques ne fait que confirmer et étendre la pratique existante qui consiste à détacher des avocats du ministère de la Justice auprès d'autres ministères. On ne saurait élargir le champ d'action de manière à inclure d'autres ministères sans effectuer un rajustement qui permettra d'absorber petit à petit les services juridiques ministériels déjà existants. Vos commissaires sont d'avis qu'il est essentiel d'établir dès maintenant le principe de l'intégration afin que le ministère de la Justice puisse prendre la direction du programme à long terme de consolidation et d'amélioration. Il importe de réviser immédiatement la classification et les échelles de traitements existantes, afin d'établir sans délai une nouvelle classification pour le service intégré, et afin d'attribuer à chacun la classe et la rémunération qui lui reviennent, compte tenu du traitement qu'il touchait au moment de sa mutation.

Le service juridique intégré devrait comprendre le personnel juridique de tous les ministères et organismes, sauf ceux qui, pour des motifs d'intérêt public ou parce qu'ils participent à des opérations de nature commerciale, ne dépendent pas à proprement parler du Service civil. Pour les raisons déjà exposées, il faudrait aussi exclure en partie du service intégré le personnel juridique de cinq ministères et organismes.

*Nous recommandons donc:* Que le ministère de la Justice prenne sous sa responsabilité un service juridique réunissant tous les personnels juridiques des ministères et des organismes, sauf les exceptions nommément indiquées dans le présent rapport.

Il existe un rapport étroit entre l'importante recommandation de l'intégration des services juridiques et deux autres recommandations de vos com-

missaires. Il a été question plus tôt de l'opportunité des bureaux auxiliaires dans les villes où le volume de travail juridique suffirait à alimenter un tel service. La mise en œuvre de ce projet est étrangère au plan d'intégration des services juridiques. Il est clair toutefois que l'intégration faciliterait la tâche des bureaux auxiliaires lorsqu'ils devraient répondre aux besoins juridiques de nombreux bureaux régionaux de ministères. Dans les centres où seraient établis des bureaux auxiliaires, ceux-ci pourraient plus particulièrement améliorer les méthodes de contrôle et de direction des agents juridiques permanents ou spéciaux qui s'occupent d'opérations foncières ou de contestations civiles.

*Nous recommandons donc:* Que soit mise à l'étude la question de l'établissement par le ministère de la Justice de bureaux juridiques auxiliaires dans les villes où le volume des affaires le justifie.

Le volume de travail juridique au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et les problèmes d'administration découlant de l'isolement de ces régions par rapport à Ottawa suffisent à justifier l'affectation d'un avocat du ministère de la Justice à chacun de ces territoires. Ses fonctions consisteraient à s'occuper des contestations civiles, à préparer les ordonnances, à agir comme procureur de la Couronne et, de façon plus générale, à constituer un embryon de département du procureur général. Ces dispositions feraient partie d'un réaménagement plus vaste des opérations administratives dans le Nord, opérations qui font l'objet d'une étude détaillée dans le cinquième volume des rapports de vos commissaires.

*Nous recommandons donc:* Qu'un avocat du ministère de la Justice soit affecté à chacun des territoires suivant un régime de rotation.

## INDEX

## INDEX

### A

- ACHAT**, réglementation, 83; bureaux d'achat, 84; détermination des besoins, 85, 94; commandes annuelles (tableau 1), 86-87; inspection des achats, 88; organisation, 88; défaut de normalisation, 89; frais de l'achat, 90, 96; exception à l'achat dans les ministères, 91; achat civil, 93; normes courantes, 94; délais de livraison, 95, 97; mise en adjudication, 95; achat central actuel, 96; méthodes de transfert, 97; achats militaires, 119; contrats d'achat, 127; recommandations, 139-143; transport par chemin de fer et par camion, 156; utilisation des véhicules, 171; achats par l'Imprimerie nationale, 288; réglementation actuelle, 327.
- ACHETEURS**, traitements des, 90.
- ACQUISITION**, transactions foncières, 397.
- ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE**, services juridiques, 380, 381.
- ADCOM**, réseau de télécommunications, 245.
- ADJUDICATION DES CONTRATS**, construction, 50; «Faire» ou «faire-faire»? , 51; méthodes, 89; commandes de biens ou de services secondaires, 327.
- ADMINISTRATION FINANCIÈRE, LOI SUR L'**, achats, 78-83; stocks, 100.
- AÉRONEFS**, utilisation, 201, 204, 207; Commandement du transport aérien, 210.
- AÉROPORTS**, utilisation des terres, 34.
- AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS, MINISTÈRE DES**, services de voyage, 166; entretien des hôpitaux et autres propriétés, 343; fabrication d'appareils prothétiques, 347; buanderie, 349; intégration des services juridiques, 433.
- AFFAIRES EXTÉRIEURES, MINISTÈRE DES**, propriétés immobilières, 26; construction, 45; travaux exécutés à l'étranger, 45; propriétés immobilières, gestion à l'étranger, 60; services de voyage, 166; ampleur des communications administratives, 223; recommandation, 244; télécommunications avec l'extérieur, 250; recommandations, 251; représentation du gouvernement dans diverses instances, 393; droit international, 401; services juridiques, 429-430.
- AGENCE DE VOYAGES**, recommandation, 167.
- AGENTS**, pour la vente des publications officielles, 307, 308.
- AGENTS JURIDIQUES**, directives et surveillance, 420; choix des, 421.
- AGRICULTURE, MINISTÈRE DE L'**, propriétés immobilières, 26; construction, 45; utilisation des véhicules, 170.
- AIR-SOL-AIR**, réseau de télécommunications, 238.

- ALIMENTATION, SERVICES D', 350.
- APPAREILS RESPIRATOIRES, 323.
- APPROVISIONNEMENT, SERVICES D', coût annuel, 79; ministères et organismes acheteurs, 79; procédure d'achat, 79; centralisation des achats, 80; objectifs-guides en matière d'achat, 80; confiés à des spécialistes, 81; répercussions sur l'économie locale, régionale et nationale, 82; favoritisme, 82; achat, transfert, location ou prêt, 92; variétés pour la défense, 118; militaire, 120-121; conclusions pour l'approvisionnement militaire, 126; conclusions et recommandations, 139-143; transport par chemin de fer et par camion, 161; contrôle disparu, 162; ministère de l'approvisionnement, 313.
- ARMÉE CANADIENNE, entretien et réparation des véhicules, 177; utilisation des véhicules, 170; transport, 154; réseaux de communication spéciaux, 241; ateliers du service technique, 366; construction et entretien, 367; service topographique, 368; corps d'intendance, 369.
- ARNPRIOR, restaurant du Collège de protection civile, 351.
- ART ESQUIMAU, 289.
- ASSOCIATION DES LOISIRS DU SERVICE CIVIL, cantines et casse-croûte, 351.
- ASSURANCE-CHÔMAGE, COMMISSION DE L', communications administratives générales, 235.
- ATELIERS DE L'ÉTAT, 331.
- ATOMIC ENERGY OF CANADA LIMITED, achats, 79; maisons d'habitation, 352, transactions foncières, 400.
- AVIATION CIVILE INTERNATIONALE, ORGANISATION DE L', réseau fixe des opérations aériennes, 238.
- AVIATION ROYALE CANADIENNE, transport, 154; utilisation des véhicules, 170; entretien et réparation des véhicules, 177; utilisation des avions, 201; télégraphe et télétype, 233; interphone de contrôle de la circulation aérienne, 238; réseaux de communication de la défense aérienne, 244; ateliers de photographie, 368; Commandement du transport aérien, 369.
- AVIONS, 323.
- AVOCATS, services juridiques requis par le gouvernement, 379; réclamations formées par ou contre le gouvernement, 385; conditions d'emploi, 417; classification et traitements, 417; formation et statut professionnel, 418; l'agent juridique, 420; intégration des services juridiques, 426, 432.
- B**
- BATEAUX, utilisation, équipement en hommes, réparation et radoub, 183-195.
- BIBLIOTHÈQUES, publications gratuites, 307.
- BIENS DE LA COURONNE, CORPORATION DE DISPOSITION DES, vente ou abandon des terres, 31; acquisition de marchandises des autres ministères, 91; liquidation des terrains excédentaires, 399.
- BIENS DE SURPLUS DE LA COURONNE, LOI SUR LES, 92, 97.
- BILLETS DE BANQUE, impression des, 282.
- BONS D'ÉPARGNE, impression des, 282.
- BOULANGERIES, 323.
- BUREAUX D'ACHAT, 84; traitements du personnel acheteur, 90; compétence des acheteurs et achat en masse; 93.
- BUREAU DES TRADUCTIONS, traduction des textes juridiques, 395.
- BUREAU D'INSPECTION DES NAVIRES, recommandation, 200.
- BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, travaux d'impression, 293; vente des publications, 308.
- BUREAUX JURIDIQUES AUXILIAIRES, recommandation, 436.
- C**
- CABINET, télécommunications, méthodes de contrôle actuelles, 230; coordination des projets de télécommunications, 258; transactions foncières, 399.
- CAMION, transport par, 156-159.
- CANADIAN ARSENALS LIMITED, 118.
- CANADIAN NATIONAL TELEGRAPH, fonction des télécommunications, 221.
- CANADIAN WAREHOUSEMEN'S ASSOCIATION, voyages et déménagement, 169.
- CANAL RIDEAU, entretien, 343.
- CAPITALE NATIONALE, COMMISSION DE LA, propriétés immobilières et achat de terres, 26, 28, 29; ingénieurs, architectes et manœuvres, 342; transactions foncières, 400.
- CARBURANTS, prix des, 93.
- CARTES GÉOLOGIQUES, impression des, 283.
- CATALOGUES, liste des publications officielles, 288, 305, 307.

- CELLULE EMBRYON, thèse discutée pour le contrôle de la fabrication, 326.
- CENTRALES ÉNERGÉTIQUES, 323.
- CHAUDRONNIERS, 323.
- CHAUFFAGE, Imprimerie nationale, 298.
- CHAUSSURES, 323.
- CHEMIN DE FER, coût du transport par, 156; régime actuel, 157; gestion du transport dans le commerce, 157; gestion du transport au gouvernement fédéral, 159.
- CHEMINS DE FER, LOI SUR LES, tarifs, 167.
- CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, MINISTÈRE DE LA, construction, 45; propriétés immobilières, gestion à l'étranger, 60; représentation juridique, 394.
- CODE CIVIL, conseils et avis juridiques, 394; rédaction des lois, 396.
- CODE CRIMINEL, services juridiques, 381.
- COLLÈGE DE PROTECTION CIVILE, restaurant, 351.
- COMMANDES POSTALES, publications fédérales, 307.
- COMMANDEMENT DU TRANSPORT AÉRIEN, utilisation des aéronefs, 207.
- COMMERCE EXTÉRIEUR, périodique, 293.
- COMMERCE, MINISTÈRE DU, propriétés immobilières, 26; construction, 45; travaux exécutés à l'étranger, 45; propriétés immobilières, gestion à l'étranger, 60; services de voyage, 166.
- COMMISSION DU SERVICE CIVIL, services de voyage, 166; utilisation des véhicules, 174; l'avocat à l'emploi du gouvernement, 410, 413.
- COMMISSION GÉOLOGIQUE DU CANADA, utilisation des véhicules, 172.
- COMMISSION HOOVER, 14.
- COMMISSION MARITIME CANADIENNE, représentation juridique, 393.
- COMMONWEALTH, utilisation des véhicules, achat et remplacement, 171.
- COMMUNICATIONS, ampleur des télécommunications administratives, 222; fonction des télécommunications, 225; besoins du gouvernement, 236; réseaux de communications spéciaux, 237-255.
- COMPTABILITÉ, utilisation des bateaux, 197; à l'Imprimerie nationale, 297.
- COMPTES PUBLICS, 293.
- CONFÉRENCES INTERNATIONALES, représentation du gouvernement dans diverses instances, 393.
- CONGÉLATION DES APPÂTS, 323.
- CONSEIL DE RECHERCHES POUR LA DÉFENSE, 129.
- CONSEIL DE RECHERCHES SUR LES PÊCHERIES, propriété ou nolisement, 188.
- CONSEIL DU TRÉSOR, établissement des normes des services auxiliaires, 16; construction, 46; travaux exécutés à l'étranger, 46; adjudication des contrats, 53-54; qualité des locaux, 58; intervention dans l'approbation des contrats, 126; contrôle et vérification des demandes d'indemnités de déplacement, 168; surveillance du service des véhicules, 171; achat et remplacement, 171; utilisation des véhicules, 174; emploi autorisé des voitures personnelles, 176; dossiers et contrôle des frais, 180; nouvelle définition des fonctions, 181; recommandation, 182; utilisation des bateaux, 186; recommandations, 199; télécommunications, méthodes de contrôle actuelles, 230; direction et coordination centrales, 258; réclamations faites par ou contre le gouvernement, 385; transactions foncières, 398.
- CONSEILLER GÉNÉRAL, intégration des services juridiques, 430.
- CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES, besoins et normes des achats, 85; utilisation des véhicules, 173; contrôle des impressions, 283; état des ateliers et valeur des travaux exécutés, 332.
- CONSEIL PRIVÉ, rédaction des règlements, 396.
- CONSEILS JURIDIQUES, 394.
- CONSTRUCTION, propriétés immobilières, 25, 42; travaux exécutés à l'étranger, 45; adjudication des contrats, 50.
- CONTENTIEUX, services juridiques des ministères, 410;
- CONTRATS, adjudication et normalisation, 89; adjudication des contrats d'impression, 290; rédaction des, 397.
- CONTRÔLEUR DU TRÉSOR, vérification des demandes d'indemnités de déplacement, 168; vérification de la comptabilité à l'Imprimerie nationale, 302.
- CORDONNERIES, 323.
- CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE, 118.
- COUR DE L'ÉCHIQUIER, achat de terres, 29.

COUR DE L'ÉCHIQUIER, représentation du gouvernement dans les procès au civil, 390, 391; dans les transactions foncières, 398.  
COUR SUPRÊME DU CANADA, représentation du gouvernement dans les procès au civil, 390, 391.  
CRÉDIT AGRICOLE, CORPORATION DU, transactions foncières, 400.

## D

DARTMOUTH, arsenaux maritimes, 364.  
DÉBATS, Chambres des communes et du Sénat, 289, 292.  
DEFENCE CONSTRUCTION (1951) LIMITED, 118.  
DÉFENSE NATIONALE, MINISTÈRE DE LA, propriétés immobilières, 26; achat de terres, 28; construction, 42; vente des propriétés, 65; propriétés immobilières 62; plans et construction 62; gestion et entretien, 64; organisation, 64; recommandations, 66; bureau immobilier établi, 66; transfert de la Defence Construction (1951) Ltd., 66; contrats de construction, 66; achats, 79-80; approvisionnement et gestion des stocks, 117-118; contrats d'ordre militaire, 118; son rôle dans l'achat, 123; services d'inspection des achats, 125; transport par chemin de fer et par camion, 156, 157; gestion du transport au gouvernement fédéral, 159, 160; vérification des frais de transport, 164; contrôle d'indemnités de déplacement, 168; utilisation des véhicules, 174; ampleur des communications administratives, 225; télégraphe et télétype, 234; besoins et réseaux de communications spéciaux, 241; recommandation, 244; activité dans les domaines concurrentiels, 362; emploi des militaires dans les travaux secondaires, tableau 4, 363; ateliers pour le matériel militaire, 364; chantiers de la Marine royale du Canada, 364; ateliers de mécanique et d'électricité, 366; construction et entretien de propriétés immobilières, 367; services auxiliaires, 368; transports, 369; conclusion, 370; réclamations faites par ou contre le gouvernement, 386; bureau du juge-avocat général, 463.  
DÉLITS, enquêtes juridiques, 381.  
DÉMÉNAGEMENTS, transport, 166, tarifs, 167, contrôle des demandes de déplacement, 168.  
DESSINATEURS INDUSTRIELS, 323.

DIRECTEUR DES IMPRESSIONS, à l'Imprimerie nationale, 282, 303, 314.  
DIRECTEURS RÉGIONAUX, succursales de l'Imprimerie nationale, 301.  
DISTRIBUTION, publications du gouvernement, 308, 309.  
DOCUMENTS, voir PUBLICATIONS.  
DRAGAGE, travaux exécutés par l'État, 339.  
DROITS DE L'HOMME, DÉCLARATION CANADIENNE DES, parchemin, 289; bill des Droits de l'homme, 397.  
DROIT INTERNATIONAL, représentation du gouvernement, 393; services juridiques, 401.

## E

EAU, dépenses de l'Imprimerie nationale, 298.  
ÉCONOMAT, utilisation des bateaux, 194.  
ECONOMY ACT (États-Unis), 98.  
ÉDIFICES PUBLICS, 34.  
ÉDITEUR, rôle dans le gouvernement, 305.  
ÉDITEUR DE LA REINE, nouveau poste suggéré, 306.  
ÉDITION, définition, 304.  
ÉDITION ET IMPRESSION, 279-313.  
ELDORADO AVIATION LIMITED, utilisation des aéronefs, 202.  
ELDORADO MINING AND REFINING LIMITED, rôle futur, 359-361.  
ÉLECTRICIENS, 323.  
ÉLECTROTYPIE, 282, 286, 292.  
ÉLÉVATEURS À GRAIN, 323.  
ÉNERGIE ATOMIQUE, COMMISSION DE CONTRÔLE DE L', représentation juridique, 393.  
ESQUIMALT, arsenaux et chantiers maritimes, 364.  
ÉTABLISSEMENTS MILITAIRES, utilisation des terres, 34.  
ÉTATS-UNIS, services assurés par la General Services Administration, 14, 15; centralisation de l'approvisionnement militaire, 121.  
ÉTUDES DES ATELIERS, Imprimerie nationale, 296.  
EXPANSIONNISTES, 326.

## F

FABRIQUES DE BITUME, 323.  
«FAIRE» OU «FAIRE FAIRE», principe général en résumé, 16; adjudication des contrats, 51; exploitation des propriétés immobilières, 59; entretien et réparation des véhicules,

178; impressions, 293; nature du problème, 323-329; ateliers, 331-336; entretien des immeubles, 338-342; services divers, 345-348; services d'alimentation et de logement, 350-352; télévision et films, 354-356; activité de certaines sociétés, 358-359; activité de la défense nationale, 362-369; conclusion, 370.

FINANCES, MINISTÈRE DES, bureau central de service téléphonique, 232.

FONDS DE ROULEMENT, Imprimerie nationale, 298, 299, 300.

FONDS DU REVENU CONSOLIDÉ, avances consenties à l'Imprimerie nationale, 297; recettes de la vente des publications officielles, 310.

FORGERONS, 323.

FORMULES, achat des, 314.

FOURNISSEURS, catégorie de contrats, 127; une thèse discutée, 326.

FUMISTES, 323.

## G

GATINEAU, aménagement du parc de la CCN, 342.

GAZETTE DU CANADA, 228, 289, 293, 294, 295, 298, 397.

GAZETTE DU TRAVAIL, 293.

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, utilisation des véhicules, 170, 172; entretien et réparation des véhicules, 177; utilisation des bateaux, 186; recommandation, 191; utilisation des aéronefs, 202, 206; ampleur des communications administratives, 223; communications administratives générales, 235; besoins et réseaux de communications spéciaux, 248; télécommunications avec l'extérieur, 250; ateliers de couture, 349; enquêtes sur les délits, 381; institution de poursuites, 382; direction du procès, 383; intégration des services juridiques, 433.

GESTION DES STOCKS, problèmes, 100; magasins et dépôts, 100, 102-110; administration, 101, réception et acceptation, 101; vérification des stocks, 101, 110; entreposage et distribution, 111-113, organisation de l'entreposage, 113; appréciation, 114; stocks militaires, 135; conclusions et recommandations, 139-143, opérations nautiques, 191.

GESTION IMMOBILIÈRE, propriétés fédérales à l'étranger, 60; propriétés de la Défense nationale, 64.

GOUVERNEURS DE LA RADIODIFFUSION, BUREAU DES, représentation juridique, 393.

GOVERNEUR EN CONSEIL, vente ou abandon des terres, 32.

GRANDE-BRETAGNE, organisation de l'approvisionnement militaire, 121.

GRAND SCEAU, transactions foncières, 398.

GRIEFS, représentation du gouvernement dans les procès au civil, 391.

GUIDE POSTAL, 293.

## H

HAGERSVILLE, ateliers de l'Armée, 366.

HALIFAX, chantiers maritimes, 364.

HONORAIRES, aux agents juridiques, 422.

HÔTELS, 323.

HULL, atelier principal de l'Imprimerie nationale, 301.

HYDE PARK, Déclaration de, 120.

## I

IMPRESSIONS ET DE LA PAPETERIE PUBLIQUES, DÉPARTEMENT DES, achat par le, 80; frais d'achat imputés aux ministères, 91; efficacité de l'achat centralisé, 96; gestion des stocks de papeterie, impressions et fournitures de bureau, 113; propriété ou location des véhicules, 175; entretien et réparation des véhicules, 177; monopole discuté, 281; historique, 281; salaires comparés, 282; développement, 283; effectifs, 284; organisation, 286; ministre responsable, 288; besoins du gouvernement, 288; qualité des services fournis, 289; une révision s'impose, 290, 291.

IMPRESSIONS ET LA PAPETERIE PUBLIQUES, LOI SUR LES, 281, 297, 301.

IMPRIMERIE NATIONALE, problèmes financiers, 283; coût du nouvel immeuble, 283, 299; succursales, 284; progression des ventes, 285; priorité aux impressions du Parlement, 289; qualité des travaux, 290; importance et rôle, 292; efficacité, 295-297; prix de revient, 297-305; succursales, 300, 323; réorganisation, 301; adjudication des contrats d'impression, 312, 313.

IMPRIMEUR DE LA REINE, futures fonctions, 304; nouveau rôle comme éditeur, 305, 306.

IMPRIMEURS COMMERCIAUX, 282, 283, 285, 286, 290, 292, 293, 294, 295, 299, 311, 312, 313, 346.

INDUSTRIES DE TRANSFORMATION, responsabilités envers les, 328.

INTERPHONE, besoins de contrôle de la circulation aérienne, 238.

INTERPOL, télécommunications avec l'extérieur, 250.

## J

JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL, services juridiques, 403, 428.

JUSTICE, LOI SUR LE MINISTÈRE DE LA, services juridiques, 380; conseils et avis juridiques, 394.

JUSTICE, MINISTÈRE DE LA, vente ou abandon des terres, 32; direction du procès, 383; Yukon et les Territoires du Nord-ouest, 384; réclamations formées par ou contre le gouvernement, 385; représentation du gouvernement dans les procès au civil, 389, 392; représentation du gouvernement dans diverses instances, 393; conseils et avis juridiques, 394; rédaction des textes législatifs, 395; rédaction des règlements, 396; rédaction des contrats, 397; transactions foncières, 398, 399; procédures spéciales, 400; droit international, 401; l'avocat à l'emploi du gouvernement, 405; conditions d'emploi, 416; agents juridiques, 421; intégration des services juridiques, 430; recommandations, 435.

## L

LABYRINTHE, 325.

LAURENTIAN TERRACE, 352.

LETTRES PATENTES, transactions foncières, 399.

LIBRAIRIES, vente des publications fédérales, 288; 307-308.

LINOTYPES, à l'Imprimerie nationale, 283.

LITHOGRAPHIE, 282, 286, 292.

LOGEMENT, services fournis par le gouvernement, 351, 352.

LOIS, rédaction des, 395.

LONDON, ateliers de l'Armée, 366.

LONGUEUIL, arsenal maritime, 364.

LOYER, de l'Imprimerie nationale, 299.

LUBRIFIANTS, prix des, 93.

## M

MACHINES DE BUREAU, 288, 290, 314.

MAÇONS, 323.

MAGASINS DE DÉTAIL, 323.

MAISONS, location aux fonctionnaires, 33.

MANUEL DU CONTRÔLEUR DU TRÉSOR, 92.

MARINE ROYALE DU CANADA, transport, 154; utilisation des véhicules, 170, 173; entretien et réparation des véhicules, 177; utilisation des bateaux, 183, 184; besoins et réseaux de communications spéciaux, 241; chantiers de construction, 364; personnel employé à la réparation de navires, tableau 5, 365.

MENUISIERS, 323.

MINES ET DES RELEVÉS TECHNIQUES, MINISTÈRE DES, réparation dans les institutions pénitentiaires, 179; utilisation des bateaux, 185; propriété ou nolisement, 188; vente des cartes géographiques, 308; ateliers de la Division des mines, 333; impressions des cartes, 345; arpentage des terres, 346.

MONTEURS D'INSTRUMENTS, 323.

MONTRÉAL, ateliers de l'Armée, 366.

MOTELS, 323.

MUNITIONS ET APPROVISIONNEMENTS, MINISTÈRE DES, création, 117; circuits de télégraphe et télétype, 234.

## N

NAVIRES, 323.

NETTOYAGE, de l'Imprimerie nationale, 298; par contrats et par les Travaux publics, 338.

NEW TOWNS ACT, ALBERTA, propriétés immobilières, 41.

NORD CANADIEN ET DES RESSOURCES NATIONALES, MINISTÈRE DU, propriétés immobilières, 26; terres, 28; parcs nationaux, 37; construction, 45; transport par chemin de fer et par camion, 156; télécommunications dans le Nord, 252; entretien des routes, 340; représentation légale, 393.

NORTHERN TRANSPORTATION COMPANY LIMITED, 359.

## O

OFFICE DES NORMES, 85; fonction et composition, 88; efficacité limitée, 94.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, représentation du gouvernement dans diverses instances, 393.  
OFFICE NATIONAL DU FILM, niveau de la production cinématographique en regard de l'industrie privée, 356.  
ORDRES DE SERVICE, impression des, 293.  
OTTAWA, la ceinture verte, 342.  
OUTILLAGE, Imprimerie nationale, 296, 297.

## P

PAPETERIE, achat des fournitures de, 286, 313.  
PAPIER, fournitures de, 288.  
PARCS-AUTOS, 323.  
PARCS NATIONAUX, LOI SUR LES, terres destinées à des fins spéciales, 37, 38; réviser le programme, 39; autonomie financière, 40; commission autonome, 40.  
PÊCHERIES, CONSEIL DE RECHERCHES SUR LES, utilisation des bateaux, 186.  
PÊCHERIES, MINISTÈRE DES, utilisation des bateaux, 186; propriété ou nolisement, 188; recommandation, 191.  
PEINTRES, 323.  
PEINTURE D'AFFICHES, 323.  
PÉPINIÈRES, 323.  
PERSONNEL AUXILIAIRE, direction et contrôle, 258.  
PHOTOGRAPHIE AÉRIENNE, 323.  
PLANIFICATION, des travaux de construction, 49; des services de télécommunication, 257; de la production à l'Imprimerie nationale, 296.  
PLÂTRIERS, 323.  
PLOMBIERS, 323.  
PNEUS, 93, 323.  
POLYMER CORPORATION LIMITED, 358.  
PORT HOPE, 359.  
PORT RADIUM, 359.  
PORTS NATIONAUX, COMMISSION DES, fonctions à supprimer, 68; système d'achats, 79.  
POSTES, MINISTÈRE DES, enquêtes sur les délits, 381.  
POURSUITES, procédure juridique, 382.  
PRATIQUES RESTRICTIVES DE COMMERCE, COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES, représentation juridique, 393.  
PRIORITÉ, impressions du Parlement, 289, 293.  
PRIX DE REVIENT, à l'Imprimerie nationale, 295, 296, 297-305; inexactitude de la comptabilité actuelle, 328, 329.

PROCÉDURES, transactions foncières spéciales, 400.  
PROCÈS, direction des, 383.  
PROCÈS-VERBAUX, de la Chambre des communes et du Sénat, 289, 292.  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, représentation du gouvernement dans les procès au civil, 389, 390.  
PRODUCTION DE DÉFENSE, LOI SUR LA, contrôle actuel des télécommunications, 230.  
PRODUCTION DE DÉFENSE, MINISTÈRE DE LA, construction, 43, 63; achats, 80, 91; approvisionnement et gestion des stocks, 117; organisme d'achat de matériel militaire, 122; organisation et fonctions, 122; bureaux à l'étranger, 123; responsabilité des contrats d'achat, 124; méthodes d'achat, 125; appréciation, 128; rôle dans l'approvisionnement militaire, 129, 135; conclusions et recommandations, 139-143; télégraphe et télétype, 233; télécommunications avec l'extérieur, 250.  
PROJETS DE LOI, impression rapide, 292.  
PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES, gestion, 25; recommandations, 35; une même loi sur l'achat, la vente ou la location, 35; inventaire complet, 35; gestion par le ministère des Travaux publics, 36; construction et entretien par la Défense nationale, 367.  
PUBLICATIONS, diffusion par l'Imprimerie nationale, 288; nature des documents officiels, 288; exigences des programmes d'information, 289; rôle de l'éditeur, 305; but des publications, 305; comité interministériel, 305; contrôle, 305; méthodes de distribution, 306-307; distribution gratuite, 308; financement des publications, 309; ajustement des contrats d'impression, 311; un Éditeur de la Reine responsable, 312.  
PUBLICITÉ, vérification des comptes, 286.

## Q

QUÉBEC, pelouse de l'Hôtel du Gouvernement, propriété fédérale, 33.

## R

RADIO, communications administratives, 222.  
RAPPORTS, des comités parlementaires, 289, 292; rapports annuels des ministères, 289.  
RÉCLAMATIONS, par ou contre le gouvernement, 385.

## RECOMMANDATIONS,

PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES, loi unique et inventaire complet, 35; politique nationale pour les parcs nationaux et commission d'administration, 41; planification et direction des travaux de construction, 49; gestion des propriétés immobilières du gouvernement, 60; création d'un nouveau bureau immobilier, 66; disparition de la Defence Construction (1951) Limited, 66; responsabilité des contrats de construction, 66.

SERVICES D'APPROVISIONNEMENT, établissement d'un organisme central d'achats, 142; nouveau ministère suggéré, 142; transfert des fonctions de l'Office des normes du gouvernement canadien, 142; services d'entreposage, de stockage et de manutention, 143; études des modalités d'approvisionnement et de disposition des stocks désuets, 143; financement de l'activité d'achat; nouvelle fonction de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, 143.

TRANSPORT, expéditions du gouvernement, 161; économies, 161; groupe consultatif du transport, 163; gestion centrale des expéditions, 163; tarifs fixes pour le déplacement, 167; service central des voyages, 167; services d'une agence de voyages, 167; règlements de déplacement révisés et simplifiés, 169; services locaux de courrier et de camionnage, 174; service commun de transport, 174; utilisation des véhicules, 175; entretien des véhicules, 182; utilisation des bateaux, 187, 188; responsabilités au Service des garde-côtes, 191; utilisation des bateaux et intégration des navires, 199; formation des marins, 199; services techniques, 200; entreprises commerciales, 205; utilisation des aéronefs, 206; directives visant le transport militaire, 211.

TÉLÉCOMMUNICATIONS, organisme de télécommunications administratives, 236; réseaux de relais télétypes, 244; agence de télécommunications administratives, 244; réseau Mid-Canada pour les services de télécommunications générales, 248; rôle futur de l'ADCOM, 248; services de télétypes, 251; communications, 253;

coordonner les services de télécommunications, 259; étude des installations, 259; conseils techniques, 259; services techniques, 260.

ÉDITION ET IMPRESSION, volume futur des impressions à l'Imprimerie nationale, 295; utilisation future de l'équipement actuel, 295; commandes par adjudication, 295; accélération de la production, 297; fonds de roulement, 300; centralisation de la direction des imprimeries fédérales, 301; un Directeur des impressions suggéré, 303; poste d'Éditeur de la Reine suggéré, 306; vente des publications, escompte et crédits, 308; libraires commerciaux et agents officiels, 308; librairies fédérales, 308; imputation du coût intégral des publications, 310; recouvrement maximum des frais, 311; versement des recettes, 311; adjudication des travaux d'impression, 313; achat et entretien des machines de bureaux, achat de la papeterie et des formules, 314; responsabilité du ministre de l'approvisionnement, 314.

«FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»? recours au secteur privé, 329; analyse du prix de revient, 329, 330; étude périodique de la question des ateliers, 336; répartition des commandes à d'autres ateliers, 337; établissement du prix de revient, 337; examen du travail d'entretien des propriétés, 344; travaux à forfait et concurrence de l'entreprise privée, 349; questions de logement et d'alimentation, 352; scénographie, films et bandes magnétoscopiques, 357; production de l'Office national du film, 357; rôle futur de l'Eldorado Mining and Refining Limited, 361; réparation et entretien du matériel militaire, 367; entretien de la grande route du Nord-Ouest, 368; part des services auxiliaires à l'entreprise privée, 369; transports d'urgence de l'ARC à l'aviation civile, 369.

SERVICES JURIDIQUES, coordination du travail juridique de nature internationale, 431; intégration des services juridiques, 434; établissement de bureaux juridiques auxiliaires, 436; régime de rotation pour les avocats régionaux, 436.

- RECRUTEMENT, personnel des succursales de l'Imprimerie nationale, 302; services juridiques, 413.
- RÉDACTION, lois, règlements et contrats par les services juridiques, 395-397.
- RÉGISSEUR DE L'AVIATION CIVILE, contrôle et gestion des aéronefs, 204.
- RELIURE, 282, 286, 292, 311.
- REPRÉSENTATION JURIDIQUE, procès au criminel, 380-384; services juridiques, 380; partages des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, 380; enquêtes sur les délits, 381; institution de poursuites, 382; direction du procès, 383; Yukon et Territoires du Nord-ouest, 384; réclamations au civil, 389; diverses instances, 393.
- RÉSEAUX DE COMMUNICATION, opérations aériennes et communications spéciales, 237; renseignements météorologiques, 238; communications de la Marine, 238; réseaux «Air-Sol-Air», 238; communications stratégiques militaires, 241; pour la défense aérienne, 244; réseaux ADCOM, 245.
- REVENU NATIONAL, MINISTÈRE DU, enquêtes sur les délits, 381; représentation du gouvernement dans les procès au civil, 390-392; représentation du gouvernement dans diverses instances, 393; intégration des services juridiques, division de l'impôt, 431.
- ROCKCLIFFE, établissement de photographie de l'ARC, 368.
- ROTATION, avocats régionaux, 436.
- ROUTE DE L'ALASKA, 367.
- ROYAUME-UNI, voir Grande-Bretagne.
- S**
- SALAIRES, à l'Imprimerie nationale, 282, 302.
- SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, MINISTÈRE DE LA, représentation juridique, 393.
- SCIÉRIES, 323.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT, vente ou abandon des terres, 32; transactions foncières, 399, 400, 401.
- SERVICES AÉRIENS, ateliers du ministère des Transports, 335.
- SERVICES AUXILIAIRES, propriétés immobilières, 19-72; services d'approvisionnement, 73-146; transport, 147-214; télécommunications, 215-274; édition et impressions, 275-316; «Faire» ou «faire faire?», 317-372; dans les forces armées, 368-369; services juridiques, 373-436.
- SERVICE «SECONDAIRE», définition, 324.
- SERVICE CENTRAL DE VOYAGES, recommandation, 167.
- SERVICE JURIDIQUE GÉNÉRAL, intégration des services juridiques, 433.
- SERVICE TÉLÉPHONIQUE DU GOUVERNEMENT, BUREAU DU, communications administratives générales, 231.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS TRANSMARINES, fonction, 221.
- SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, location de terrains et de maisons, 33; plans et construction, 53; télégraphe et télétype, 233; hôtellerie Laurentian Terrace, 351; transactions financières, 400.
- SOCIÉTÉS DE LA COURONNE, contrôle des impressions, 283.
- SOCIÉTÉ RADIO-CANADA, ampleur des communications administratives, 223, 225; besoins et réseaux de communications spéciaux, 249; scénographie télévisuelle, 354; films et bandes magnétoscopiques, 355.
- SOLLICITEUR GÉNÉRAL, l'avocat à l'emploi du gouvernement, 408.
- SOUDEURS, 323.
- SOUSSIONS, procédure, 89; pour stocks vendus par la Corporation de disposition des biens de la Couronne, 92; pour l'impression des publications, 311, 312.
- SOUS-ENTREPRENEURS, rôle dans la production industrielle, 328.
- STATUTS DU CANADA, 288, 289, 298.
- STOCKS (CIVILS), valeur, 79; vérification, 101, 110; entreposage et distribution, 111-113; appréciation, 114; conclusions, 116.
- STOCKS (MILITAIRES), valeur, 135; coût et organisation, 136; règles de stockage, 136; personnel préposé à la gestion, 137; centralisation et rationalisation de l'entreposage, 138; objectifs, 138; conclusions et recommandations, 139-143.
- SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS, LOI SUR LES, confiée au ministère des Travaux Publics, 60.
- SUCCURSALES, de l'Imprimerie nationale, 300.
- SYDNEY, arsenaux et chantiers maritimes, 364.

## T

- TARIFS, voyages et déménagement, 167.
- TÉLÉCOMMUNICATIONS, fonctions, 221; besoins du gouvernement, 227; améliorations, 227; besoins dans le grand Nord, 232; communications administratives, 236; communications avec l'extérieur du pays, 250.
- TÉLEX, communications administratives générales, 233, 234; pour les besoins de la Gendarmerie royale du Canada, 248.
- TERRE-NEUVE, construction, 48.
- TERRES ET TERRAINS, 28-38.
- TERRITOIRES DU NORD-OUEST, propriétés immobilières, 25, 33; terrains destinés à des fins spéciales, 37; services juridiques, 384.
- TIMBRES-POSTE, impression des, 282.
- TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD, ORGANISATION DU, propriétés immobilières, 62; production militaire internationale, 119.
- TRANSACTIONS FONCIÈRES, vente, 398; services juridiques, 397; acquisitions, 397; procédures spéciales, 400.
- TRANSPORT, coût par chemin de fer et par camion, 156; régime actuel, 157; gestion comparée dans le commerce et au gouvernement fédéral, 159; combiner les systèmes d'approvisionnement, 161, 162, 163; voyages et déménagement, 168; utilisation des véhicules, 174.
- TRANSPORT AÉRIEN, COMMISSION DU, représentation juridique, 393.
- TRANSPORTS, COMMISSION DES, représentation juridique, 393-394.
- TRANSPORTS, MINISTÈRE DES, propriétés immobilières, 26; achat de terres, 28; construction, 42, 44; plans et construction, 63; organisation de l'achat, 99; transport par chemin de fer et par camion, 156; utilisation des véhicules, 170; utilisation des bateaux, 185; propriété ou nolisement, 188; gestion des bateaux, 191; recommandations, 199; utilisation des aéronefs, 202; ampleur des communications administratives, 222, 223, 225; besoins et réseaux de communications spéciaux, 237; recommandations, 259, 260; ateliers des Services de la marine, 334; avions et hélicoptères, 335; inspection des navires à vapeur, 347; représentation juridique, 393.
- TRAVAIL, MINISTÈRE DU, représentation juridique, 393.

- TRAVAUX PUBLICS, MINISTÈRE DES, propriétés immobilières, 26, 60; achat de terres, 28; gestion des propriétés immobilières, 36; construction—ministère et organismes civils; 42, 43; services d'architecture et de génie, 44; recommandations, 49; planification et direction des travaux, 49; exploitation des propriétés immobilières—ministères civils, 55; qualité des locaux, 57; centralisation de la construction, 67; fonctions à supprimer, 68; décentralisation et organisation des centres régionaux, 69; achats, 79-80; besoins et normes, 85; frais d'achat, 91; centralisation, 96; vérification des stocks, 101; contrôle des stocks, 113; utilisation des bateaux, 186, 198; télégraphe et télétype, 223; nettoyage et entretien des bâtiments, 338; dragage, 339.

## U

- UNIVERSITÉS CANADIENNES, l'avocat à l'emploi du gouvernement, 414.
- UPLANDS, ateliers du ministère des Transports, 336.
- URANIUM CITY, 359.

## V

- VÉHICULES-AUTOMOBILES DU GOUVERNEMENT, COMITÉ DES, surveillance du service des véhicules, 171; achat et remplacement, 171; emploi autorisé des voitures personnelles, 175, 176; dossiers et contrôle des frais, 180; nouvelle définition des fonctions, 181; recommandation, 182.
- VENTE, des publications officielles, 307; transactions foncières, 398.
- VÉRIFICATION, frais de transport par chemin de fer et par camion, 164; améliorer les méthodes, 165.
- VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT, ADMINISTRATION DE LA, fonctions à supprimer, 68.
- VOITURES PERSONNELLES, utilisation des véhicules, 175.
- VOYAGES ET DÉMÉNAGEMENT, transport, 166, tarifs, 167.

## Y

- YUKON ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST, services juridiques, 384.

*Deux rapports reportés au tome 3  
complètent la série d'études sur*

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

*Ce sont:*

12 RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES et

13 SERVICES D'INFORMATION