



RÉPONSE DU CABINET DU PREMIER MINISTRE À LA QUESTION « QUI REÇOIT LE MESSAGE? LES COMMUNICATIONS AU CENTRE DU GOUVERNEMENT »

Soumission à la Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney en réponse au rapport provisoire de recherche de Paul G. Thomas (mars 2009)

Ce mémoire, qui a été soumis pour le compte du Cabinet du premier ministre (CPM), répond à la question « Qui reçoit le message? Les communications au centre du gouvernement », un rapport provisoire de recherche préparé pour la Commission Oliphant par Paul G. Thomas.¹ Il est reconnu que le Rapport Thomas est une ébauche seulement qui a été rédigée à des fins de discussion durant le forum d'experts sur les politiques.

Néanmoins, le rapport provisoire contient plusieurs inexactitudes graves et tire d'importantes conclusions qui ne sont pas fondées sur des faits. Il y a donc lieu de les préciser.

SOMMAIRE

Le Rapport Thomas, un document comportant de graves lacunes et de nombreuses erreurs, n'est pas fondé sur la contribution de personnes ayant des connaissances réelles des rouages actuels du CPM.

Une étude des communications du Premier ministre serait à la fois utile et mériterait d'être lue; cependant, en raison des nombreuses lacunes qu'il renferme, le Rapport Thomas est loin de constituer une base sur laquelle la Commission devrait appuyer ses recommandations.

PROLOGUE : LE RÔLE DU PERSONNEL POLITIQUE

Toute analyse du CPM débute obligatoirement par une discussion sur le rôle du personnel politique.

Même si le Rapport Thomas tente de semer le doute sur la légitimité du personnel politique, celle-ci est bien établie. En droit, cette légitimité découle de l'article 128 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Dans les faits, cette légitimité découle du rôle unique et reconnu que joue le personnel politique.

¹ Dans le présent mémoire, le rapport de recherche provisoire sera appelé le « rapport Thomas ».

Comme l'affirmait à Liane Benoit le regretté fonctionnaire Arthur Kroeger, surnommé le « doyen des sous-ministres », « Le personnel ministériel joue un rôle essentiel ». ² [Traduction]

Mark Schacter a expliqué en ces termes la contribution du personnel politique : ³

Pour prendre des décisions éclairées en matière de politiques, les ministres et les chefs du gouvernement doivent disposer d'une combinaison d'avis techniques et de conseils politiques solides. [Traduction]

...

Les structures et les pratiques en place au Canada pour fournir ces deux formes de conseils semblent fonctionner raisonnablement bien. Les ministres, ainsi que le Premier ministre, ont à leur disposition un « personnel politique » distinct (et relativement petit) qui opère en dehors de la fonction publique, tandis que les conseils politiques non partisans proviennent des fonctionnaires. Dans le cas d'un ministre, le sous-ministre est le principal conseiller de la fonction publique. Dans le cas du Premier ministre, c'est le greffier qui remplit ce rôle; les conseillers politiques du Premier ministre exerçant leurs fonctions au Cabinet du premier ministre, lequel est séparé du Bureau du Conseil privé.

Trois leçons ressortent du cas canadien, en ce qui concerne les conseils politiques émanant du personnel politique par rapport aux conseils politiques prodigués par des fonctionnaires non partisans. Bien qu'il puisse exister des tensions entre les conseillers politiques et les fonctionnaires non partisans, il est généralement reconnu que les conseils provenant des deux côtés sont nécessaires et utiles. En fait, les hauts fonctionnaires affirment donner leur meilleur rendement lorsqu'ils savent que le ministre ou le Premier ministre est doté d'un personnel politique compétent. Cela leur assure qu'il y a un juste équilibre entre leurs conseils stratégiques et les conseils politiques judicieux et réduit le risque qu'ils se retrouvent dans la position inconfortable d'avoir à formuler à la fois des conseils politiques et des avis techniques.

Robert Gordon Robertson, qui a occupé pendant 12 ans le poste de greffier du Conseil privé, a clairement indiqué son respect pour le rôle joué par les membres du personnel politique du Cabinet du premier ministre (CPM) : ⁴

Un autre sujet dont il faut tenir compte est la relation existant entre le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du premier ministre. Cette relation nécessite la plus grande harmonie. Étant donné les fonctions du Premier ministre à titre de dirigeant d'un parti politique, de chef du gouvernement à la Chambre des communes et de président du Cabinet, le personnel du Premier ministre doit constamment protéger l'information, effectuer des analyses et faire des recommandations sur des questions relatives aux politiques et aux objectifs du gouvernement.

...

² Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », dans Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Rétablir l'imputabilité : études, vol. 1 – le Parlement, les ministres et les sous-ministres (févr. 2006), p. 199-200.

³ Mark Schacter et Phillip Haid, « Cabinet Decision-Making in Canada: Lessons and Practices » (Ottawa, Institute on Governance, Avril 1999), p. 27.

⁴ R. Gordon Robertson, « The Changing Role of the Privy Council Office », Administration publique du Canada = Canadian Public Administration, vol. 14, no. 4 (hiver 1971), p. 506-7.

Il va sans dire qu'une confiance et un respect mutuels, ainsi qu'une compréhension commune de la différence fondamentale entre les deux rôles, sont la base même de la collaboration entre le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé. À ma connaissance, tous ces éléments ont été présents, car sans eux, le fonctionnement du gouvernement en cette période actuelle de stress aurait été bien difficile.

Le Bureau du Conseil privé décrit le rôle et la fonction du Cabinet du premier ministre comme suit :⁵

Le Cabinet du premier ministre appuie ce dernier dans l'exercice de ses fonctions de chef de gouvernement, de dirigeant d'un parti politique et de député. L'effectif politique du CPM fournit des avis sur l'élaboration des politiques et sur les nominations, rédige les discours et les autres déclarations publiques que fera le Premier ministre, fait le point avec lui au sujet des délibérations de la Chambre des communes, et facilite les relations du Premier ministre avec les ministres, avec son caucus et avec le parti en général. De plus, le CPM établit l'horaire du Premier ministre, organise ses déclarations publiques et ses relations avec les médias, traite sa correspondance et s'occupe des questions qui se posent dans sa circonscription.

Tel que susmentionné, les membres du personnel politique sont nommés en vertu de l'article 128 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En tant qu'employés du gouvernement, ils assument la responsabilité d'une fonction de nature publique et non partisane. La différence entre l'activité *politique* (promouvoir le programme et les intérêts d'un ministre) et l'activité *partisane* (appuyer un candidat ou un parti politique) est claire et constamment renforcée. Alors que le rôle du personnel politique est, comme son nom l'indique, de nature politique, la politique comme telle veille à ce que les ressources du gouvernement (y compris le temps des employés) ne soient pas utilisées à des activités de nature partisane.

Le Bureau du Conseil privé a lancé la directive suivante à l'intention des ministres et de leur personnel politique⁶ :

Les ministres et les ministres d'État sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet, au cœur duquel se trouve le personnel « exonéré », aussi appelé personnel « politique ». Celui-ci se compose d'employés qui ne font pas partie de la fonction publique et sont exonérés de diverses exigences de la Commission de la fonction publique, dont celles concernant la dotation. Ces employés sont néanmoins assujettis à un grand nombre de modalités fixées par le Conseil du Trésor pour le gouvernement dans son ensemble.

La raison d'être des cabinets est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et des ministres d'État et offrir un complément aux conseils professionnels, compétents et non partisans de la fonction publique. Par conséquent, ils offrent une expertise ou un point de vue particulier que la fonction publique est incapable de fournir. Le personnel politique n'est pas habilité à donner des

⁵ Canada, Bureau du Conseil privé, *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé* (1999), chap. II : <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=rpco-rbcp/rpco-rbcp-fra.htm>

⁶ Canada, Bureau du Conseil privé, *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État* (2008), chap. VI, art. 1.

ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre.

De bonnes relations de travail entre le cabinet du ministre ou du ministre d'État et leur ministère, qui se caractérisent par un respect mutuel, une coopération et un échange d'information lorsque leurs travaux respectifs le requièrent, sont essentielles au ministre et au sous-ministre pour gérer le travail ministériel. Pareille relation exige que le personnel exonéré du cabinet du ministre respecte l'impartialité des fonctionnaires et ne cherche pas à les engager dans des activités qui ne correspondent pas à leur rôle.

Afin d'honorer la responsabilité de respecter l'impartialité des fonctionnaires, le personnel exonéré se doit de connaître les paramètres appropriés du code de conduite des fonctionnaires, dont les valeurs et l'éthique de la fonction publique, et d'évaluer activement sa propre conduite et toute demande qu'il fait aux fonctionnaires ministériels à la lumière de ces paramètres. Les ministres et les sous-ministres doivent être vigilants afin de faire en sorte que les paramètres appropriés qui régissent l'interaction entre les fonctionnaires et le personnel exonéré soient respectés.

Dans la mesure du possible, les relations entre les fonctionnaires et le personnel exonéré devraient être régies par le bureau du sous-ministre. Ce dernier devrait être informé de tout contact entre le personnel exonéré et les fonctionnaires du ministère.

Le cabinet du ministre peut aussi compter un certain nombre d'adjoints ministériels, qui sont des fonctionnaires du ministère affectés au cabinet du ministre et tenus de s'acquitter de leurs fonctions de manière non partisane. Leur rôle est d'assurer la liaison avec le ministère, de fournir au ministre un appui administratif et de l'aider à comprendre tout ce qui se passe dans son ministère et ailleurs au gouvernement.

PRINCIPALES LACUNES

Le rapport Thomas est toujours en version provisoire, mais ses erreurs et ses lacunes appellent des corrections. Voici les grandes insuffisances qu'accuse ce rapport :

1. Erreurs
2. Observations peu pertinentes
3. Observations sans fondement
4. Manque de sources faisant autorité
5. Critique indéfendable de normes élevées

1. ERREURS

Dans le rapport Thomas même, on avoue (à la p. 4) : « Il est impossible d'affirmer que l'analyse qui suit est exhaustive ou totalement exacte ... »

En fait, le document est entaché de plusieurs inexactitudes, parfois graves, qui font se demander dans quelle mesure la Commission devrait s'appuyer sur les éléments d'analyse qu'il livre.

1.1 Le personnel politique *est bel et bien assujetti à des règles*

Sans doute l'erreur la plus manifeste dans le rapport est-elle l'assertion répétée que le personnel politique n'est pas soumis à un code de conduite ni à d'autres règles.

Le rapport dit (à la p. 35) : « Les membres du personnel ministériel reçoivent peu ou pas de formation, et il n'existe aucun code de conduite pour guider leur comportement. » [soulignement ajouté]

Il dit également (à la p. 50) : « En tant que prolongement de la fonction politique du Premier ministre à titre de chef du parti au pouvoir et de chef du Cabinet, le CPM n'est pas assujetti aux lois, aux règles et aux lignes directrices administratives qui s'appliquent aux autres ministères, y compris au BCP. »

Ces assertions sont erronées.

Par suite des mesures prises par le gouvernement, les membres du personnel politique sont assujettis à la *Loi sur les conflits d'intérêts*⁷, qui a remplacé le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, auquel ce même personnel n'était pas soumis.

Tous les membres du personnel politique sont des « titulaires de charge publique » en vertu de cette loi et ceux qui travaillent en moyenne 15 heures et plus par semaine ont à observer des règles supplémentaires en tant que « titulaires de charge publique principaux ».

Tout comme le code qui l'a précédée, la *Loi sur les conflits d'intérêts* est à toutes fins utiles le code de conduite des fonctionnaires.

Le personnel politique relève aussi des *Politiques et lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres*, dont la dernière mise à jour a eu lieu en novembre 2008⁸. Ce recueil expose en détail comment les règles décrétées par le gouvernement (en matière de passation de marchés publics, par exemple) lient le personnel politique.

La conduite de ce personnel est aussi visée par le Bureau du Conseil privé dans *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État*⁹. Ce guide énonce en particulier les attentes en ce qui concerne l'interaction des membres du personnel politique et des ministères d'attache.

⁷ 2006, c. 9, art. 2

⁸ http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/mg-ldm/gfmo-fra.pdf

⁹ <http://www.pco.gc.ca/index.asp?doc=ag-gr/2008/ag-gr-fra.htm&lang=fra&page=information&sub=publications>

Enfin, les membres du personnel politique doivent tenir compte des restrictions et des règles imposées par la *Loi sur le lobbying*.

À un certain égard important, ils subissent plus de restrictions que la plupart des autres employés de l'État. Tous les membres à plein temps du personnel politique sont assujettis à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, alors que seule une fraction du personnel ministériel aux échelons les plus élevés y est soumise.

Le rapport Thomas affirme à tort que le personnel politique n'est pas assujetti à des règles et que le Canada accuse un retard sur les autres pays dans l'élaboration de telles règles. Il dit (à la p. 34) : « D'autres pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont plus avancés dans le développement de cadres juridiques et quasi-juridiques servant à réguler le comportement du personnel politique. »

La spécialiste australienne Anne Tiernan ne croit pas que le Canada soit devancé par l'Australie sur ce plan. À son avis, le contraire est vrai¹⁰ :

De même, le nouveau gouvernement canadien a donné suite aux recommandations de la Commission Gomery. Ainsi, il a légiféré pour empêcher que le personnel ministériel exonéré soit nommé à des charges de la fonction publique hors de toute concurrence (Grainger et Greene, 2006, p. 9). En Australie en revanche, on s'est peu employé à dresser un solide cadre de gouvernance pour ce même personnel ministériel [traduction]. » [soulignement ajouté]

Tout aussi erronée est l'assertion du rapport Thomas au sujet d'une formation du personnel politique qui serait négligeable ou inexistante. Sous la direction du chef de cabinet et du directeur du personnel et de l'administration, le CPM organise diverses séances de formation à l'intention des membres du personnel politique. Sous la houlette de ce directeur, un employé a pour unique tâche à plein temps de coordonner les activités de perfectionnement professionnel de ce personnel. Les chefs de cabinet ministériel sont appelés dans leurs bureaux respectifs à mener des activités propres de perfectionnement en complément de la formation qui a lieu à l'instigation du CPM.

1.2 L'activité du personnel politique est proprement politique, et non pas partisane

Dans le rapport Thomas, on distingue mal l'activité politique de l'activité partisane. Comme on l'a évoqué dans le prologue, le CPM est un organe gouvernemental dont l'activité est certes politique, mais nullement partisane.

Ainsi, le rapport décrit à tort le CPM comme un « cabinet partisan ».

¹⁰ Anne Tiernan, *Power Without Responsibility : Ministerial Staffers in Australian governments from Whitlam to Howard*, Sydney, University of New South Wales Press Ltd., 2007, p. 231.

Il est également faux de faire fi de la distinction entre les deux activités comme le fait le rapport Thomas lorsqu'il fond les deux concepts (à la p. 3) en une même mention de « communications à des fins partisanes ».

1.3 Accès à l'information

Le rapport Thomas prétend en outre (à la p. 36) que la *Loi sur l'accès à l'information* n'a pas subi de modifications fondamentales : « En dépit des nombreuses demandes de réforme, elle n'a jamais vraiment changé quant à ses caractéristiques fondamentales. »

En fait, cette loi a été modifiée 23 fois depuis 1983¹¹. Un aspect des plus importants est que, en 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a apporté de vastes changements à la *Loi sur l'accès à l'information*¹².

1.4 Une culture de documentation

Le rapport y va d'une autre déclaration erronée (à la p. 33) : « L'ex-employé a mentionné que la culture du CPM avait érigé en norme le fait de consigner très peu de choses par écrit. »

Cette affirmation est inexacte si on l'applique au CPM actuel qui, dans ses activités, mise à fond sur la documentation. On y documente les avis et les dossiers des décisions gouvernementales et de la suite qui y est donnée.

Les allégations du rapport ne procèdent pas d'une connaissance exacte de ce qu'est actuellement le CPM. Au contraire, la source citée est un ex-membre du personnel du cabinet Chrétien qui n'est pas nommé. Le rapport n'en conjugue pas moins ses dires au présent pour décrire les renseignements émanant de cette source. Il n'est nullement fondé à dire ce qu'*est* la norme culturelle au CPM si la source en question ne peut que parler de ce qu'*était* la culture d'un ancien cabinet.

On voit bien les défauts d'une étude qui repose entièrement sur des sources qui n'ont pas l'expérience de ce qu'est le CPM actuel.

¹¹ L.R.C. 1985, c. 27 (1er supp.), art. 187; L.R.C. 1985, c. 1 (3e supp.), art. 12; L.R.C. 1985, c. 1 (4e supp.), art. 45(F); L.R.C. 1985, c. 31 (4e supp.), art. 100(A); L.C. 1990, c. 3, art. 32; L.C. 1992, c. 1, art. 143(A), 144(F); L.C. 1992, c. 21, art. 1-5; L.C. 1999, c. 16, art. 1; L.C. 2000, c. 7, art. 21; L.C. 2001, c. 27, art. 202; L.C. 2001, c. 41, art. 87; L.C. 2002, c. 8, art. 112-113, 182-183; L.C. 2003, c. 22, art. 224(A), 225(A); L.C. 2004, c. 11, art. 22; L.C. 2004, c. 17, art. 16; L.C. 2005, c. 1, art. 97, 107; L.C. 2005, c. 27, art. 16, 22; L.C. 2005, c. 46, art. 55; L.C. 2006, c. 9, art. 89, 109, 141-151, 152(F), 153-154, 155(F), 156-157, 159, 161-163, 221; L.C. 2006, c. 10, art. 32; L.C. 2007, c. 15, art. 8-10, 12(F); L.C. 2008, c. 9, art. 5; L.C. 2008, c. 32, art. 26.

¹² L.C. 2006, c. 9, art. 89, 109, 141-151, 152(F), 153-154, 155(F), 156-157, 159, 161-163, 221.

1.5 Autres erreurs et divergences

Les erreurs trouvées dans le rapport Thomas comprennent celles-ci :

- Dans le rapport (à la p. 29) il est indiqué que le service de la correspondance ministérielle du BCP offre un soutien au vice-premier ministre, au ministre des Affaires intergouvernementales et au leader du gouvernement à la Chambre des communes. En fait, il n'y a pas de vice-premier ministre depuis le 5 février 2006.
- Selon le rapport (à la p. 25) : « Sous l'autorité du chef de cabinet et du secrétaire principal, se trouvent sept postes de directeurs chargés de dossiers tels que les priorités et la planification, la stratégie, les politiques, la gestion des questions d'intérêt, la communication, les visites sur le terrain et le personnel. On compte aussi deux attachés presse et plusieurs conseillers/assistants ». Ce résumé est inexact. La divergence peut sembler sans importance, sauf qu'elle se rapporte au poids que l'on doit accorder au rapport. S'il ne décrit pas exactement la structure du BCP, ce rapport ne constitue pas une base solide sur laquelle appuyer les recommandations.
- L'étude (à la p. 3) cite un article de journal à l'appui de la déclaration selon laquelle « En 2006, les services de correspondance de la haute direction du Bureau du Conseil privé situés au centre du gouvernement ont reçu chaque jour environ trois sacs débordant de lettres adressées au premier ministre Martin. Au total, près de deux millions de communications lui ont été adressées durant cette seule année. En fait, l'article du journal signalait une correspondance reçue en 2005 et non en 2006¹³.

De telles inexactitudes sont pertinentes dans la mesure où la Commission peut réellement se fier au rapport.

2. OBSERVATIONS NON PERTINENTES

Il semble évident que le rapport Thomas présente une orientation très précise. Il vise surtout le gouvernement fédéral canadien, en particulier le BCP et les organismes centraux connexes.

Selon le rapport (à la p. 3) :

La présente étude porte sur le traitement et l'évaluation des communications touchant le centre du gouvernement, en particulier le Premier ministre et les organismes centraux influents qui soutiennent cette fonction, et sur les réponses fournies

¹³ Dean Beeby, "Prime Minister's mailbag provides a glimpse of what's on the minds of voters", *Telegraph-Journal* (Saint John), 16 janvier 2006, A4: « Au total, le premier ministre Paul Martin a reçu plus de deux millions de lettres de citoyens canadiens dans l'année précédant le déclenchement des élections, le 29 novembre [2005] ». [Traduction]

Le rapport poursuit ainsi (à la p. 4) :

Cette étude met en lumière la question, importante quoique restreinte, du traitement au cœur de l'exécutif gouvernemental des communications de nature délicate concernant le Premier ministre et son entourage

Étant donné que l'intérêt du rapport Thomas est la « question importante quoique restreinte » des communications du premier ministre canadien, bon nombre des commentaires et observations du rapport sont sans rapport avec le sujet.

2.1 Critique du BCP hors de propos (et injuste)

Dans le rapport Thomas, on trouve un certain nombre de déclarations au sujet du BCP qui sont hors de propos et sans aucun rapport avec le centre d'intérêt apparent de l'étude.

Taille

Selon le rapport (à la p. 25) « on considère que le coût du BCP, au Canada, est élevé par rapport à celui de bureaux similaires au sein d'autres systèmes parlementaires dotés d'un cabinet ». Même si cette phrase semble peu remarquable, la suivante commence ainsi, « cette critique a surtout été adressée », ce qui signifie que le commentaire au sujet de la taille relative du BCP était voulu comme critique.

Aucune citation n'est fournie, ainsi, on ne comprend pas vraiment qui, si c'est le cas, a critiqué le BCP du Canada comme étant coûteux en comparaison de bureaux similaires. Ainsi, le rapport n'offre aucun fondement pour cette déclaration.

Contrairement à la déclaration non fondée du rapport, une comparaison faite par Anne Tiernan énonçait que le personnel politique de l'Australie était au moins deux fois plus nombreux que celui du Canada. Le nombre de personnes dans l'effectif politique du Canada se situe à peu près dans les normes parmi les quatre systèmes parlementaires de type Westminster qu'elle a examinés¹⁴.

Tout le reste du paragraphe (à la p. 25) est truffé d'autres déclarations non fondées :

Cette critique [*c.-à-d.* les déclarations non fondées au sujet de la taille CPM] est surtout adressée lorsque le CPM était jugé envahissant et autoritaire dans sa façon de promouvoir le programme du premier ministre. Manifestement, un CPM de 80 personnes, dont peut-être la moitié occupent des fonctions administratives, est sans commune mesure avec l'expertise des ministères

¹⁴ Anne Tiernan, *Power Without Responsibility*, note 10, p. 26, tableau 2.1. Dans son étude, elle a examiné l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. La taille du personnel canadien (201) est très proche de celle (194) des quatre autres régimes.

responsables en matière de politique. Le CPM n'assure pas directement la gestion des programmes, de sorte qu'il doit s'en remettre à d'autres pour mettre ses idées en pratique.

Il n'y a pas de notes en bas de page dans ce passage. Le rapport n'indique aucune citation qui appuierait l'une ou l'autre de ces déclarations. Elles semblent n'être rien d'autre que le fruit de l'opinion personnelle de l'auteur.

Il est difficile de comprendre de quelle façon les déclarations peuvent se rapporter à la question « importante quoique restreinte » des communications du premier ministre qui sont censées être le principal objet de cette recherche. Les déclarations sont sans fondement et sans rapport aucun avec le mandat.

Structure

Le rapport Thomas (à la p. 24) critique également la structure de dotation du CPM : « Pour compliquer encore les choses, depuis l'avènement du premier ministre Harper, le CPM compte un chef de cabinet, qui en est le plus haut responsable, mais aussi un secrétaire principal ».

Les cinq premiers mots de ce petit passage (« Pour compliquer encore les choses ») révèlent en fait l'approche et le ton du rapport Thomas. Ils insinuent que l'organisation du CPM est déjà incohérente (étant donné l'affirmation « compliquer encore », mais le rapport ne contient ni preuve ni source officielle qui appuierait la déclaration selon laquelle l'organisation du CPM est incohérente. Il est également injuste de suggérer que la distinction entre le chef de cabinet/secrétaire principal prête à confusion. Ceux qui appartiennent à cette organisation comprennent les rôles de ces personnes. Bien que le rapport Thomas affirme que ces questions ont pu être incohérentes, on n'y explique pas ce que sont ces « questions ». D'ailleurs, et de façon peut-être plus importante, le Cabinet du premier ministre Martin comptait simultanément un chef de cabinet et un secrétaire principal mais le rapport omet de le mentionner.

Ainsi, la critique que fait le rapport de la structure chef de cabinet – secrétaire principal est injuste. Elle est aussi hors de propos. On se demande de quelle façon la confusion de l'auteur au sujet des rôles du chef de cabinet et secrétaire principal peut se rapporter à l'importante mise en lumière d'un seul aspect, c'est-à-dire les communications du premier ministre.

Influence

Le rapport Thomas prétend également (à la p. 49) que « on s'inquiète de l'influence indue des conseillers du premier ministre ». Encore une fois, le rapport ne fournit aucune preuve ni aucune source pour justifier cette affirmation. Il ne définit pas non plus ce que peuvent être ces préoccupations. De toute façon, les préoccupations au sujet de l'inquiétude face à l'influence des conseillers du premier ministre n'ont rien à voir avec la question sur laquelle l'étude est surtout supposément centrée, soit la question des communications du premier ministre.

2.2 Critique sans fondement (et injuste) du personnel politique

Au milieu de la dissertation sur le démenti plausible (qui n'a rien à voir avec l'objet manifeste de l'étude), l'auteur du rapport (à la p. 16) dénigre le savoir et le jugement du personnel politique :

Si les membres du personnel politique, par exemple, sont relativement inexpérimentés, ne comprennent pas les fondements constitutionnels du système politique, n'ont pas une connaissance approfondie de l'appareil gouvernemental et ne possèdent pas la formation ou l'expérience nécessaires pour juger de l'importance et de la sensibilité des communications, ils risquent de ne pas s'occuper adéquatement de certaines questions.

L'auteur ne fournit aucune citation pour étayer cette déclaration. En fait, il ne s'appuie sur aucune preuve au sujet de l'expérience, des qualifications et du rendement du personnel politique. Faute d'en apporter la preuve, il n'est pas clair comment une telle affirmation est justifiable. Le fait que la phrase soit au conditionnel (« si ») n'atténue pas le problème.

Plus haut (à la p. 11), l'auteur déclare : « Certains critiques voient dans l'élargissement du rôle du personnel politique un signe que les gouvernements n'ont pas entièrement confiance en la volonté ou la capacité de la bureaucratie de respecter de nouvelles orientations politiques. »

Le rapport ne révèle pas l'identité de ces critiques et n'offre aucune preuve ou source pour justifier cette affirmation. Cela ne semble rendre compte de rien d'autre que de l'avis personnel de l'auteur. Quoi qu'il en soit, la confiance que l'on accorde à la capacité de la fonction publique de *respecter de nouvelles orientations politiques* est sans aucun rapport avec la *gestion de la communication*, qui est le point de mire manifeste de la monographie.

La critique à l'égard du recours à des articles de journaux comme source pour le rapport figure à la section 4.3 ci-dessous. Certes, le rapport ne devrait pas prendre appui du tout sur des articles de journaux, mais il convient également de relever que les médias ont été mal cités. Ainsi, l'auteur du rapport (à la p. 41) utilise un article de journal pour prétendre « que de nombreux adjoints ministériels ne connaissent probablement pas la loi » régissant l'accès à l'information. L'article citait en fait une déclaration selon laquelle quelques membres du personnel ministériel « pourraient ne pas encore avoir reçu le message »¹⁵. [soulignement ajouté]

¹⁵ Rapport Thomas, note de bas de page 45, citant Elizabeth Thompson, "Shroud of secrecy violated in Ottawa", *The Gazette* (Montréal), 20 septembre 2006. Selon le rapport Thomas, « Les médias ont ensuite cité une déclaration du commissaire adjoint à l'information selon laquelle la plupart des fonctionnaires sont au courant du caractère confidentiel des demandes d'accès, mais que peu d'adjoints ministériels connaissent la loi ». En fait, l'auteur de l'article affirmait ce qui suit : « Si les fonctionnaires sont plus conscients qu'auparavant du fait que les noms sont censés rester confidentiels, certains adjoints ministériels du nouveau gouvernement pourraient ne pas encore avoir reçu le message, a déclaré Leadbeater ». Le rapport thomas exagère l'affirmation concernant les connaissances des fonctionnaires (« la plupart des fonctionnaires sont conscients » plutôt que « les fonctionnaires sont plus conscients qu'auparavant », et exagère la méconnaissance du personnel politique (« de nombreux adjoints ministérielles ne connaissent probablement pas » plutôt que « quelques membres du personnel ministériel pourraient ne pas encore avoir reçu le message »).

Remplacer « quelques » par « de nombreux » constitue une distorsion, de même que de transformer « pourraient » en « probablement ». Le rapport Thomas déforme inexactly et injustement le commentaire formulé dans l'article de presse. Quoi qu'il en soit, ce dernier n'avait rien à voir avec l'objet supposé de la monographie.

3. AFFIRMATIONS NON FONDÉES

Le rapport Thomas fait de nombreuses assertions d'ordre général, qui balayent parfois large, sans citer de pièces justificatives ou de source faisant autorité pour une quelconque de ces affirmations. Dans presque chaque cas, la déclaration semble n'être rien de plus que l'avis personnel de l'auteur.

3.1 Affirmations non fondées de démenti plausible

La première mention de démenti plausible figure à la p. 15 du rapport :

Voilà qui fait craindre que les politiciens et/ou leurs conseillers ou fonctionnaires s'adonnent à des activités de démenti plausible afin de protéger la réputation et le prestige du Premier ministre, de différents ministres et du gouvernement dans son ensemble.

Cette allégation est lancée sans indication d'une source et le rapport ne propose aucune preuve à l'appui. On peut supposer que cette affirmation n'est rien d'autre que l'avis personnel de l'auteur.

Au bas de la page 18, l'auteur du rapport critique l'approche du « démenti plausible ». La critique est certes fondée, mais le rapport s'attaque à un homme de paille. Personne n'argumente en faveur du démenti plausible, le document ne cite aucune source faisant autorité selon laquelle le gouvernement du Canada pratique le démenti plausible, et en fait, l'éthique du gouvernement actuel est la responsabilité, non le démenti. Ce commentaire gratuit pourrait amener les lecteurs à supposer, à tort, qu'il existe un problème de démenti plausible au gouvernement du Canada. Le document n'apporte aucune preuve que ce problème existe; il n'avance rien d'autre que les supputations de l'auteur (à la p. 16) au sujet de ce qu'on peut « craindre ».

La dissertation subséquente du démenti plausible dans le rapport repose entièrement sur des sources américaines et étrangères, notamment Wikipedia et le site Web d'un groupe de lobbying américain. Il n'est pas clair en quoi ce débat est pertinent lorsqu'il s'agit du gouvernement canadien ou du mandat de la Commission. Le rapport fait au sujet des fonctionnaires canadiens de graves allégations qui semblent ne reposer sur rien d'autre que la « Wiki-rudition » et des commentaires américains.

3.2 Affirmation sans fondement que l'on a du mal à distinguer les activités de campagne et la gestion du gouvernement

Le rapport Thomas prétend également, à l'envi, que la ligne de démarcation entre les activités de campagne et la gestion du gouvernement est devenue floue. Il n'est pas clair en quoi cette affirmation se rapporte au point de mire manifeste du document (la communication du premier ministre), mais chaque affirmation de ce genre figurant dans le rapport a des implications invariablement négatives. Aucune de ces affirmations n'est étayée par des preuves ou une source faisant autorité.

L'auteur du rapport prétend (à la p. 9), « Dans ces conditions difficiles, la vie politique prend des airs d'élection permanente où l'on a peine à distinguer les activités de campagne et la gestion du gouvernement. ».

L'auteur n'indique aucune source pour cette assertion hardie. Il exprime vraisemblablement son avis personnel.

Des cabinets du premier ministre successifs ont très bien compris la distinction entre activité partisane et activité gouvernementale. L'activité partisane relève de la responsabilité des partis politiques; par ailleurs, le rôle politique est une fonction légitime du personnel politique du gouvernement. Le cabinet du premier ministre rejette l'assertion que cette ligne de démarcation a été brouillée de façon inappropriée et fait observer que le rapport ne cite aucune source pour étayer la prétention qu'il est devenu difficile de distinguer les activités de campagne et la gestion du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, cette observation est sans aucun rapport avec « la question, importante quoique restreinte » dont l'étude prétend faire son point de mire. Comme cette allégation est gratuite et dépasse le mandat de la monographie, on se demande à quoi elle sert.

Plus loin (à la p. 34), le projet de rapport fait valoir ce qui suit : « Dans le cadre de la présente étude, l'inquiétude que suscite le personnel politique provient de ce qu'ils sont potentiellement trop zélés dans leur loyauté à l'égard du Premier ministre ou de leur ministre, et qu'ils sont trop enclins à percevoir le pouvoir comme une campagne électorale permanente où la protection du « patron » représente la priorité absolue. » [soulignement ajouté]

Dans ce cas encore, l'auteur néglige de citer une source pour cette allégation ou d'apporter une preuve quelconque pour l'étayer. L'affirmation « l'inquiétude que suscite » porte à se demander qui est censé avoir fait naître l'inquiétude.

La conclusion du rapport (à la p. 48) répète l'allégation dans des termes essentiellement semblables : « Lorsque la vie politique ressemble à une campagne électorale permanente, les

activités de campagne et la gestion deviennent presque impossibles à distinguer ». Une fois de plus, l'affirmation est fait sans aucune source ou preuve à l'appui. Le rapport ne mentionne pas la recherche, le cas échéant, qui étayerait cette conclusion.

3.3 Spéculation sans fondement

Le rapport Thomas fait des prévisions conjecturales qui ne sont étayées par aucune preuve ni source à l'appui.

Ainsi, le rapport (au bas de la p. 12) décrit les retombées hypothétiques de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Cette description est une pure conjecture, non la réalité; le verbe déterminant dans chaque phrase est « pourrait ». Il n'y a aucune citation dans le paragraphe. Manifestement, la description, qui ne repose sur aucune source, de ce qui « pourrait » se produire comme suite à la *Loi fédérale sur la responsabilité* ne rend compte de rien d'autre que de l'avis personnel de l'auteur.

Dans la section 3.2 ci-dessus, nous avons examiné l'allégation non fondée, ne reposant sur aucune source, faite dans le rapport (à la p. 36) que les membres du personnel « sont potentiellement trop zélés dans leur loyauté à l'égard du Premier ministre ou de leur ministre... » [soulignement ajouté] L'insertion du terme « potentiellement » indique qu'il s'agit ni plus ni moins d'une supposition de l'auteur.

3.4 Observations infondées au sujet du Cabinet du premier ministre (CPM)

Comme il sera expliqué plus en détail à la section 4.2 ci-après, M. Thomas n'a pas interviewé qui que ce soit au cabinet du premier ministre Harper pour rédiger son rapport. Ni preuve ni source quelconque faisant autorité n'est proposée pour appuyer la description des activités au CPM. Néanmoins, le rapport n'hésite pas à présenter des descriptions non corroborées du fonctionnement du CPM. Citons par exemple le passage suivant de la page 48 :

La vie au CPM est très mouvementée, trépidante et désordonnée. On y souligne l'importance de la confidentialité et de la discipline entourant les messages. Les adjoints qui connaissent bien la politique ont appris de certaines affaires qui ont éclaté au Canada, et même davantage de celles concernant la Maison-Blanche des États-Unis, que la conservation rigoureuse de registres sur les interactions peut constituer un danger politique pour leurs supérieurs. [soulignement ajouté]

Par surcroît, le rapport ne cite pas de sources pour corroborer les allégations, y compris l'allégation grave soulevée dans la phrase soulignée.

Les allégations sur le cabinet du premier ministre Harper dans le rapport sont fallacieuses. Comme il en a été question à la section 1.4 ci-haut, les processus au CPM sont de fait fondés sur des avis documentés, les dossiers de décisions publiques et un suivi documenté. (En ce qui

concerne l'allusion aux leçons dégagées d'affaires, le chef de cabinet du premier ministre Harper n'était pas au courant de la soi-disant affaire concernant la Maison-Blanche avant de lire le rapport de M. Thomas.) L'allégation selon laquelle le CPM néglige la tenue des dossiers est fautive, bien que l'erreur ne soit pas surprenante puisque aucun membre du personnel du CPM n'a été interviewé dans le cadre de l'étude.

3.5 Autres allégations infondées

Le rapport de M. Thomas soulève d'autres allégations sans toutefois présenter de preuve ni citer de sources.

- Il est indiqué à la page 9 du rapport que : « Selon plusieurs commentateurs bien informés, les relations de confiance entre les ministres et les échelons supérieurs de la fonction publique ne sont pas aussi solides qu'[elles] l'étaient auparavant ou qu'[elles] devraient être [...] »

Il n'est toutefois pas précisé qui sont les « commentateurs bien informés » qui auraient fait cette observation. Au lieu de nommer plusieurs commentateurs (ou des commentateurs quelconques) qui sont les auteurs de la proposition, l'auteur cite ses propres propos seulement¹⁶.

- Le rapport avance également, à la page 8, que : « Les ministres veulent un gouvernement sans failles ni erreurs retenant l'attention du public. Ils n'aiment pas les « surprises ». Afin d'éviter les reportages négatifs et les taches à leur réputation, ils veulent des experts en communications gouvernementales qui pratiquent autant que possible le « contrôle de l'information » et la « gestion des nouvelles ».

Une autre fois, le rapport ne cite aucune source ou aucun auteur des allégations.

4. ABSENCE DE SOURCES AUTORISÉES

C'est à regret que nous constatons que le rapport de M. Thomas est inspiré d'autorités dont les observations sont sans rapport avec les activités et le fonctionnement du CPM canadien.

¹⁶ Rapport Thomas, note de bas de page 8.

4.1 Appel aux autorités étrangères

Les appels de note renferment autant d'universitaires américains et étrangers (8) que canadiens, à l'exclusion de l'auteur (11)¹⁷. Près de 10 p. 100 des appels de note citent les propos de la politicologue américaine Doris A. Graber, dont le travail ne porte pas sur le CPM canadien¹⁸.

Aucune des autorités américaines citées ne fait la lumière sur la « question importante quoique restreinte » (c.-à-d. les communications du premier ministre canadien) sur laquelle le rapport se pencherait.

Il convient de souligner que les autorités étrangères sont citées dans le corps du rapport, qui devrait essentiellement porter sur les communications du premier ministre *canadien*. Exception faite du corps du texte, trois annexes traitent exclusivement de l'expérience étrangère, où il est question des problèmes en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

4.2 Absence de connaissance au sujet du cabinet du premier ministre Harper

Même si le rapport de M. Thomas est censé décrire le travail du cabinet du premier ministre Harper, il ne semble pas être fondé sur les renseignements qu'auraient communiqué des individus possédant des connaissances actuelles de celui-ci. En effet, aucun membre du personnel du CPM n'a été interviewé par l'auteur ni par son adjoint à la recherche.

Plutôt, le rapport est fondé sur les entrevues (page 4) auprès « de cinq fonctionnaires fédéraux, toujours en poste ou anciens, quatre au niveau provincial, et deux travaillant pour des gouvernements étrangers ». Les fonctionnaires provinciaux, les représentants de gouvernements étrangers ainsi que les fonctionnaires fédéraux anciens ou en poste qui ne sont pas associés au CPM peuvent fournir des observations valables. Pourtant, les sources provinciales et internationales ne sont pas en mesure de commenter le fonctionnement du CPM canadien, et aucune des sources fédérales ne peut parler avec compétence du CPM *actuel*.

En guise de preuve de la question de savoir si le CPM constitue des documents écrits, le rapport présente les observations d'un ex-membre du cabinet du premier ministre Chrétien¹⁹. Il va sans dire que cet individu ne peut fournir de preuve du fonctionnement actuel du CPM.

Faisant appel à des sources universitaires, le rapport Thomas cite trois autorités seulement ayant une expérience directe du centre du gouvernement du Canada : les ex-ministres Marc Lalonde et Tom Axworthy et l'ancien greffier R. Gordon Robertson. L'érudition et l'expertise de ces

¹⁷ Pour les besoins de ce calcul, les co-auteurs d'un même ouvrage (p. ex. Craig Forcese et Aaron Freeman) sont comptés comme une seule personne faisant autorité.

¹⁸ Rapport Thomas, note de bas de page 4, 10, 11, 12, 13. Le rapport renferme 51 notes de bas de page.

¹⁹ Rapport Thomas, à la p. 34.

sources sont incontestables. Toutefois, leurs observations font date : Lalonde et Robertson ont écrit leurs propos en 1971, tandis que Axworthy en 1988. MM. Axworthy, Lalonde et Robertson sont les **seules** sources universitaires citées dans le rapport Thomas ayant une expérience au centre du gouvernement fédéral et celle-ci date de deux à quatre décennies. Un rapport qui entend faire la lumière sur le CPM actuel devrait être fondé sur des sources contemporaines et pertinentes.

4.3 Consultation de Wikipedia et d'articles de quotidien

Le rapport de M. Thomas fait fond excessivement sur des sources de compétence douteuse en ce qui concerne l'organisation ou le fonctionnement du CPM. Au nombre des citations figurent sept articles de quotidien²⁰, deux renvois à une page de Wikipedia²¹ et un renvoi à un affichage en ligne d'un groupe de pression américain²².

La recherche sur le fonctionnement du CPM canadien devrait être fondée sur des sources autres que des articles de quotidien, un groupe de pression américain et Wikipedia.

5. CRITIQUE INDÉFENDABLE DES NORMES RIGOUREUSES

Le rapport Thomas avance également (page 35) la proposition indéfendable que les normes rigoureuses seraient contre-indiquées :

« Si le ton donné au sommet de l'échelle est qu'il ne doit y avoir ni erreur ni problème susceptible de plonger le Premier ministre dans l'embarras, il est particulièrement probable qu'on tente de manipuler les renseignements et de limiter la vulnérabilité en dissimulant les problèmes. »

Il s'agit d'une déclaration étourdie, injuste et inappropriée. L'absence de citation laisse entendre qu'elle ne s'appuie pas sur une preuve ou une source quelconque autre que l'avis personnel de l'auteur.

Il est absurde d'avancer que les normes rigoureuses favorisent les tentatives de dissimulation. C'est comme si l'on soutenait que la notation des rédactions et des examens à l'université cause la tricherie et le plagiat. Le rapport passe sous silence une autre conséquence évidente, notamment le fait que les normes rigoureuses favorisent le rendement exemplaire.

Le rapport laisse-t-il entendre qu'un rendement exemplaire est un objectif discutable? L'auteur y prône-t-il l'adoption de normes inférieures? Le rapport ne renferme aucun élément de preuve et

²⁰ Rapport Thomas, notes de bas de page 1, 20, 43, 45, 50.

²¹ Rapport Thomas, notes de bas de page 15, 21.

²² Rapport Thomas, note de bas de page 19.

ne cite aucune source pour soutenir cette affirmation. Tout au contraire, il est ridicule de prétendre que des normes autres que rigoureuses sont dans l'intérêt public.

CONCLUSION

Le rapport de M. Thomas fait état de ses lacunes.

En effet, l'auteur avoue à la page 4 : « Il est impossible d'affirmer que l'analyse qui suit est exhaustive ou totalement exacte [...] ».

Les lacunes du rapport sont évidentes. Les observations infondées, non appuyées de source et non corroborées au sujet de l'organisation, du fonctionnement et de l'éthique au CPM ne devraient pas servir de fondement aux recommandations de la Commission.

À la page 33 du rapport, l'auteur poursuit en ces termes : « Cela dit, il est dangereux de généraliser le rôle joué par le personnel politique du CPM, puisque les éléments de preuve disponibles sont limités et insuffisants ».

Nous sommes d'accord.

Néanmoins, malgré le « risque » reconnu, le rapport Thomas généralise et tire des conclusions qui s'appuient sur des preuves non seulement limitées et douteuses, mais souvent celles-ci sont inexistantes.

Une étude des communications diffusées par le CPM serait utile et valable, mais en raison des nombreuses lacunes dans le rapport Thomas, la Commission ne peut s'en inspirer pour formuler ses recommandations.