

**PARTIE II – L’EXAMEN DES POLITIQUES**

**PROJET DE RAPPORT DE RECHERCHE  
PRÉALABLE AU FORUM D’EXPERTS SUR LES POLITIQUES**

**Qui reçoit le message?  
Les communications au centre du gouvernement**

*Une étude contextuelle indépendante préparée pour la Commission d’enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney.*

**Paul G. Thomas**

*Professeur Duff Roblin en études gouvernementales  
St John’s College, Université du Manitoba  
Winnipeg (Manitoba)*

Avec l’aide à la recherche de Rebecca Jensen, B.A, M.A.

**Mars 2009**

**Mise en garde**

La présente ébauche d’étude a été préparée pour la partie II (Examen des politiques) du mandat de la Commission. La Commission n’a pas terminé ses travaux dans le cadre de la partie I (Enquête sur les faits). Le commissaire n’a formé aucune opinion sur l’exactitude d’aucune des allégations qui ont mené à la constitution de la Commission d’enquête, non plus que des faits décrits dans le cadre d’examen antérieurs des affaires en cause. Aucun élément de la présente étude ne doit être interprété comme une prise de position sur ces questions. Elle ne présume de certains faits, le cas échéant, que pour situer les questions liées aux politiques et d’une façon qui n’a aucune incidence sur la fonction d’enquête sur les faits de la Commission.

Ce document sera communiqué aux personnes devant prendre part à l’Examen des politiques et il sera affiché sur le site web de la Commission. Après avoir été examiné lors du Forum d’experts sur les politiques qui doit se tenir en juin 2009, il sera révisé et publié de nouveau en forme finale.

## **TABLE DES MATIÈRES**

**Introduction / 3**

**Le contexte de communications du gouvernement / 7**

**L'interface entre les structures et les communications / 13**

**Communications et démenti plausible / 17**

**Le contexte constitutionnel et institutionnel / 22**

**Le Cabinet du Premier ministre (CPM) / 25**

**Le Bureau du Conseil privé (BCP) / 28**

**Les services de la correspondance du BCP / 31**

**Service de la correspondance du CPM / 36**

**Accès à l'information / 40**

**Numérisation et gestion des documents / 44**

**Quelques données probantes comparatives sur les communications du  
gouvernement / 48**

**Conclusion / 50**

### **Annexes**

**Annexe A : Problèmes de communication en Australie / 57**

**Annexe B : Expérience récente du Royaume-Uni concernant les  
communications du gouvernement / 61**

**Annexe C : Communications présidentielles aux États-Unis / 65**

**Bibliographie / 74**

## Introduction

En 2006, les Services de la 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. Ce dernier recevait aussi quotidiennement près de 3 000 messages électroniques, y compris en fin de semaine. Au total, près de deux millions de communications lui ont été adressées durant cette seule année. Elles portaient sur des sujets très divers, changeant au fil du temps, mais, en règle générale, elles n'abordaient pas les questions qui faisaient les manchettes à cette époque<sup>1</sup>.

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

Tous les organismes reçoivent, génèrent et utilisent de l'information. Tous les organismes en transmettent à leurs membres à l'interne, et à des interlocuteurs à l'externe. La communication est devenue essentielle dans les sphères politiques, gouvernementales et gestionnelles, qui se chevauchent et se recoupent au sein du secteur public. Les environnements de communication internes et externes des gouvernements, et des services publics qui les soutiennent, sont devenus de plus en plus complexes, imprévisibles et difficiles à gérer.

Malheureusement, la recherche universitaire en communications se concentre surtout sur les entreprises privées plutôt que sur les organismes publics. Les communications dans le secteur public présentent néanmoins des aspects et des défis particuliers qui seront abordés de manière plus détaillée dans la présente étude. La qualité des communications et des pratiques de gestion de l'information au sein du gouvernement a une incidence sur le rendement et la productivité des fonctionnaires, sur le respect par ces derniers de leurs obligations légales, ainsi que sur leur réceptivité et leur responsabilité (qu'ils soient élus ou nommés) envers le législateur et les citoyens. Cela touche également la création de dossiers historiques durables et utiles sur les actions passées et leurs conséquences.

---

<sup>1</sup> Dean Beeby, « Le sac postal du Premier ministre donne un aperçu des préoccupations des électeurs », Presse canadienne, 15 janvier 2006.

En raison de l'importance cruciale des communications ainsi que de la nature extrêmement variée et dynamique des fonctions qui s'y rattachent à différents niveaux du secteur public, celles-ci devraient idéalement faire l'objet d'une approche stratégique, anticipatoire, planifiée et coordonnée. Dire que l'objectif est difficile à atteindre dans la pratique est un énorme euphémisme. La planification, l'élaboration, l'exécution et la coordination des communications dans une grande variété d'environnements politiques spécialisés et complexes et entre de nombreux ministères et organismes, à une époque où les technologies numériques sont en constante évolution, où l'on insiste davantage sur la transparence, la divulgation volontaire des informations et la reddition de comptes, et où la confiance du public dans le gouvernement est faible, se conjuguent pour ouvrir une ère difficile pour les communications dans le secteur public.

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. Dans les années 1920 et 1930, le Premier ministre Mackenzie King était en mesure de dicter ses réponses à une bonne partie de sa correspondance personnelle. Aujourd'hui, sans l'existence d'organismes désignés, de procédures établies, de nouvelles technologies et de l'aide du personnel administratif, le Premier ministre serait rapidement enseveli sous l'avalanche des communications adressées à lui et à son bureau<sup>2</sup>. Les messages reçus et envoyés par le Premier ministre prennent de nombreuses formes : lettres conventionnelles, appels téléphoniques, télécopies, courriels, campagnes épistolaires, inscriptions sur des sites web, communications par BlackBerry et communications en face-à-face lors de réunions officielles et de conversations informelles. Le personnel se charge de la plupart des contacts au nom du Premier ministre, la plupart des réponses à sa correspondance écrite étant signées par un appareil surnommé « le bras » par les initiés.

Il y a des échanges constants à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement. Au cours des trois ou quatre dernières décennies, le volume, la rapidité, l'intensité et la complexité des activités de communication entourant le Premier ministre et son bureau ont pris énormément d'expansion. Un organe spécialisé et professionnel a été mis sur

---

<sup>2</sup> Le masculin est utilisé tout au long du présent document, afin d'en faciliter la lecture. On comprendra qu'il peut s'agir d'une femme aussi bien que d'un homme.

piéd afin de servir, de soutenir et de protéger le Premier ministre, l'acteur le plus puissant du gouvernement, qui se trouve au centre d'un tourbillon de communications et est la personne qui énonce avec le plus d'autorité, à l'interne comme à l'externe, les intentions et les actions du gouvernement. Le désir des gouvernements de gérer le programme et de « s'en tenir au message » a donné lieu à une centralisation des activités de communication auprès du Premier ministre et de son entourage.

Dans le contexte actuel, où l'information, la technologie et le multimédia abondent, il serait absolument impossible pour les premiers ministres de répondre sans aide aux attentes et aux demandes de communication associées à leur fonction. Par ailleurs, la centralisation, la spécialisation et le recours aux nouvelles technologies soulèvent à juste titre certaines inquiétudes. La plus importante de ces questions est la possibilité de confusion entre les communications à des fins partisans et celles, plus objectives, qui ont pour objet l'administration publique.

Cette question d'envergure touche le cœur même de la présente étude, à savoir : quelles sont les structures, procédures et critères de réception, d'évaluation, de filtrage et de réponse mis en place pour traiter les communications constamment acheminées au centre du gouvernement. Il est vraisemblable qu'il y a des questions que le Premier ministre doit connaître, qu'il devrait connaître, qu'il souhaiterait connaître, qu'il n'a pas besoin de connaître et peut-être même, pour diverses raisons, qu'il ne devrait pas connaître du tout.

Mais quels sont donc les bureaux et les individus, au centre du gouvernement, qui contrôlent les communications avec le Premier ministre, dont le temps, l'attention, l'énergie et la réputation sont précieux. Les gardiens de l'accès sont-ils des membres du personnel politique et des fonctionnaires de carrière? Comment décide-t-on au sein de ces deux groupes du type d'information à acheminer au Premier ministre personnellement? Le soutien et la protection du Premier ministre doivent-ils aller jusqu'à soustraire ou masquer de l'information afin qu'il puisse nier être au courant lorsqu'une question devient publique et controversée? Dans quelles circonstances, pour quelles raisons et de quelle manière le personnel politique ou les fonctionnaires pourraient-ils en arriver à créer cette situation de « démenti plausible »? Quels en sont les dangers et les coûts? Est-il possible de mettre en place des règles, des structures et des procédures permettant de

prévenir ou de limiter de tels gestes et de faire en sorte que la loi, l'éthique, la transparence et la responsabilité soient respectées? Existe-t-il des modèles viables de mesures de prévention de cet ordre dans d'autres pays?

La présente étude aborde ces questions, mais elle ne peut apporter que des pistes de solution. Elles n'ont pas souvent été traitées dans la littérature universitaire, dans les rapports gouvernementaux ou dans la « zone grise » que représentent les commentaires en ligne au sujet des politiques, des structures et des processus globaux de communication au sein du gouvernement. Ainsi, en plus de faire appel aux sources de recherche habituelles, l'étude s'est appuyée sur un petit nombre d'entrevues qualitatives, semi-structurées et confidentielles auprès de membres du personnel politique et de fonctionnaires anciens et actuels qui ont eu une expérience et une connaissance directe du monde turbulent des communications au centre du gouvernement. Des entrevues ont été réalisées auprès de cinq fonctionnaires fédéraux, toujours en poste ou anciens titulaires, quatre au niveau provincial, et deux autres travaillant pour des gouvernements étrangers. Il est impossible d'affirmer que l'analyse qui suit est exhaustive ou totalement exacte, mais nous espérons qu'elle offrira à la commission une base solide qui lui permettra de recommander des dispositions appropriées concernant le traitement de la correspondance et d'autres types de communications destinées au Premier ministre.

L'analyse couvrira plusieurs sections, suivie d'une description du contexte des communications à l'extérieur et à l'intérieur du gouvernement. Les notions et questions essentielles qui guideront l'étude seront elles aussi brièvement analysées. Le corps de l'étude sera constitué d'une description et d'une analyse du dispositif de communications en place au centre du gouvernement du Canada. Une autre section sera consacrée à des comparaisons avec d'autres ressorts, soit les diverses provinces du Canada et un petit nombre d'autres pays. La conclusion fera la synthèse des principaux thèmes de l'analyse et présentera des observations générales sur le bien-fondé des dispositifs de communication existants et des réformes possibles.

S'il est un thème unificateur qui se dégage de cette étude, c'est que les communications dans le secteur public doivent être envisagées dans une perspective

stratégique, certes, mais aussi conditionnelle<sup>3</sup>. Autrement dit, il n'existe aucune manière idéale et unique de planifier et de gérer l'énorme volume et l'immense variété des communications qui circulent à l'intérieur comme à l'extérieur des gouvernements. Chaque situation doit être analysée et considérée selon le sujet traité, les objectifs (informer, diriger, consulter, persuader, etc.), la cible visée (par exemple, auditoire interne ou externe), le support qui s'avère le plus approprié (écrit, téléphone, télécopie, courriel, tête-à-tête), le degré de sensibilité et les risques associés à une divulgation non souhaitée. Il est de plus en plus nécessaire d'exercer les fonctions de communication de manière stratégique et circonspecte, en mettant l'accent sur les résultats, car l'environnement intérieur et extérieur des gouvernements devient de plus en plus complexe, difficile et risqué.

### **Le contexte de communications du gouvernement**

Les contextes de communications externes et internes des gouvernements sont de plus en plus complexes, turbulents, intenses, imprévisibles et risqués<sup>4</sup>. Pour interpréter l'évolution et les tendances récentes des communications au centre, il est nécessaire de comprendre le contexte dans lequel celles-ci s'inscrivent. Compte tenu de l'espace dont nous disposons ici, nous ne pouvons décrire les contextes internes et externes qu'en soulevant brièvement quelques points.

En commençant par les forces et les pressions turbulentes qui influencent les gouvernements de l'extérieur, on observe certaines caractéristiques notables :

- L'aspect multidimensionnel de la mondialisation se traduit par un rythme de changement accéléré, une interdépendance croissante entre les pays, la disparition progressive des frontières traditionnelles entre les affaires intérieures et extérieures, ainsi qu'une circulation plus fréquente et plus rapide des idées au-delà des frontières nationales qui est attribuable à la révolution de l'information et des communications.
- Tandis que les forces irrépressibles et impersonnelles de la mondialisation mènent à une collaboration et à un partage du pouvoir dispersés, le processus de gouvernement lui-même devient de plus en plus centralisé, contrôlé et

---

<sup>3</sup> James L. Garnett, *Communicating for Results in Government: A Strategic Approach for Public Managers*. (San Francisco : Jossey-Bass, 1992).

<sup>4</sup> Doris A. Graber, *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations* (Washington : CQ Press, 2003); Doris A. Graber, *Public Sector Communication: How Organizations Manage Information*. (Washington : CQ Press, 1992).

personnalisé en raison du pouvoir accru du Premier ministre et de l'influence grandissante des agences centrales qui le servent et qui servent le Cabinet.

- Dans leur souci de gérer le programme du gouvernement et d'imposer leurs politiques à la bureaucratie, le Premier ministre et d'autres ministres ont élargi leur personnel politique et renforcé le statut du premier secrétaire ou du chef de cabinet des Premiers ministres.
- L'élaboration des politiques et la gestion du gouvernement se font maintenant dans un contexte médiatique caractérisé par la concurrence et l'appétit insatiable pour la nouvelle, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, où les médias sont plus accusatoires, plus agressifs et négatifs que jamais dans la couverture des affaires publiques.
- L'adoption de lois sur l'accès à l'information et l'insistance sur une transparence accrue et sur une meilleure divulgation ont créé une atmosphère de « livre ouvert » au sein du gouvernement.
- Une loi sur la protection des dénonciateurs a été adoptée afin d'encourager les employés à dénoncer des infractions graves et de les protéger contre les représailles.
- Le nombre d'organismes de surveillance externes, principalement des organismes indépendants au service du Parlement, a entraîné une multiplication des rapports publics sur la mauvaise gestion financière (Bureau du vérificateur général), le manque d'équité (divers ombudsmans et le commissaire aux langues officielles), les abus de pouvoir (le commissaire à l'intégrité du secteur public) et l'éthique des titulaires de charge publique (la commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique).
- Selon des observateurs bien informés, les activités et la culture du Parlement et de ses comités sont devenues plus accusatoires, négatives et théâtrales que jamais, ce qui a poussé les gouvernements à adopter des stratégies et des tactiques défensives.
- Les premiers ministres et les autres ministres sont de moins en moins disposés à accepter l'exigence traditionnelle voulant que seuls les ministres responsables s'attribuent le mérite ou portent le blâme pour les actions et inactions du gouvernement, et il arrive au contraire de plus en plus souvent, en cas de graves problèmes, qu'on blâme des fonctionnaires et même qu'on les identifie par leur nom, alors qu'ils seraient auparavant demeurés anonymes.
- La multitude de modes de communication issus des technologies numériques entraîne un déferlement continu de messages.
- Une culture politique caractérisée par la diminution de la déférence des Canadiens à l'égard des élites du secteur public, particulièrement les politiciens mais aussi les fonctionnaires, et un manque de confiance généralisé à l'égard du « gouvernement » en tant qu'institution engendrent un contexte de communication méfiant et peu réceptif.
- La combinaison de l'exacerbation de l'esprit partisan et des médias inquisiteurs a entraîné une « culture du scandale » dans la vie politique, où des problèmes



autrefois considérés banals sont maintenant élevés au rang de symptômes d'une corruption endémique ou d'un abus de pouvoir généralisé<sup>5</sup>

Dans ces conditions difficiles, la vie politique prend des airs de campagne électorale permanente où l'on a peine à distinguer les activités de campagne et la gestion du gouvernement. Gouverner se transforme ainsi en un processus ininterrompu d'activités de campagne visant à gagner et à conserver l'approbation et le soutien du public. Pour ce faire, on a recours à de multiples techniques évoluées de « gestion politique ». Le but est d'éviter les surprises, les exagérations et les controverses, de manière à maintenir l'impression que les gouvernements agissent par consensus, sont efficaces et observent des normes juridiques et éthiques élevées. Les techniques de gestion politique comprennent les sondages, les groupes de consultation, les stratégies de communication, dont l'interprétation partisane, les messages ciblés, la « recherche sur l'opposition » visant à rassembler des munitions contre les adversaires politiques et les critiques, les gestes symboliques, le contrôle de l'information, notamment des stratégies défensives visant à limiter l'effet des lois sur l'accès à l'information, et les stratégies visant à désamorcer les critiques par la tenue de consultations préalables et la mise à l'essai de certaines idées ou mesures envisagées auprès des groupes et organismes les plus directement touchés.

Dans la plupart des cas, les activités de gestion politique sont se font à partir des bureaux ministériels et sont confiées au personnel ministériel. Cependant, dans les univers étroitement liés et imbriqués de la politique et de l'administration gouvernementale, on s'attend de plus en plus à ce que les échelons supérieurs de la fonction publique soient davantage impliqués que par le passé dans l'élaboration et l'exécution des stratégies de gestion des programmes. Cette tendance se manifeste notamment par le fait que, de plus en plus souvent, les hauts fonctionnaires doivent « prendre le devant de la scène » pour expliquer et même défendre la philosophie du gouvernement, et pour négocier avec des intérêts extérieurs.

---

<sup>5</sup> Donald J. Savoie, *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom* (Toronto : University of Toronto Press, 2008); Paul G. Thomas, « The Swirling Meanings and Practices of Accountability » dans David Siegel et Ken Rasmussen (éd.), *Professionalism and Public Service: Essays in Honour of Kenneth Kernaghan*. (Toronto : University of Toronto Press, 2008), p. 34 à 62.

En matière de communications, la notion de séparation des contextes extérieur et intérieur devient de plus en plus artificielle. Les processus des milieux politiques et parlementaires, des groupes de pression et des médias rendent le gouvernement en grande partie perméable aux influences extérieures et obligent les ministres et les fonctionnaires à diriger et à gérer « de l'extérieur vers l'intérieur », par contraste avec le modèle historique qui allait plutôt en sens inverse. Les ministres et les fonctionnaires consacrent de plus en plus de temps à la collecte de renseignements sur des événements extérieurs au gouvernement et à la gestion de relations externes suivies avec des groupes appartenant à divers champs d'intérêts. Les réseaux de communication de ces secteurs débordent ainsi du cadre des organismes, ce qui soulève des problèmes de partage de l'information, de confidentialité, de gestion du risque et de responsabilité, puisque le gouvernement n'est qu'un participant parmi d'autres, et pas toujours le plus important, dans une situation de plus en plus problématique et controversée.

Les cultures politiques et administratives du gouvernement se chevauchent<sup>6</sup>. Les ministres veulent un gouvernement sans failles ni erreurs majeures retenant l'attention du public. Ils n'aiment pas les surprises. Afin d'éviter les reportages négatifs et les tâches 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 ».

Les études indiquent que la culture et le climat des organisations sont largement définis par leurs hauts dirigeants<sup>7</sup>. Dans les ministères et les agences, la direction est bicéphale et partagée entre les ministres et les hauts fonctionnaires, particulièrement les sous-ministres. Par le passé, le lien entre la politique et l'administration était considéré comme le résultat d'un équilibre délicat exigeant certains compromis. D'une part, on s'attendait à ce que la fonction publique fasse preuve de loyauté à l'égard du gouvernement du jour, d'ouverture à son programme, et de neutralité professionnelle dans ses conseils aux ministres et dans l'application de leurs politiques. D'autre part, on s'attendait à ce que les ministres reconnaissent la valeur d'une fonction publique

---

<sup>6</sup> O. P. Dwivedi et James Iain Gow, *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada* (Peterborough, Ont. : Broadview Press, 1999).

<sup>7</sup> H. E. Schein, *Organizational Culture and Leadership* ( New York : Wiley, 2004), (3<sup>e</sup> éd.). David G. Carnevale, *Trustworthy Government*. (San Francisco : Jossey Bass, 1995).

impartiale et professionnelle au service d'un gouvernement de qualité. Les ministres étaient prêts à accorder assez d'indépendance aux fonctionnaires pour qu'ils puissent donner des avis francs et honnêtes et être à l'abri des ingérences politiques indues dans la saine gestion des ministères et des programmes. Puisqu'ils étaient relativement indépendants et anonymes, en plus d'être professionnels, neutres et discrets, les fonctionnaires pouvaient servir indistinctement les gouvernements successifs qui étaient issus de différents partis, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un remaniement complet des échelons supérieurs de la fonction publique lorsqu'un nouveau parti prenait le pouvoir.

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'ils l'étaient auparavant et qu'ils devraient être pour qu'un partenariat constructif et efficace puisse exister au centre du gouvernement et dans les différents ministères<sup>8</sup>. La preuve recueillie à ce sujet est toutefois incomplète et un peu subjective. 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 mettre en application de nouvelles orientations politiques. Au niveau politique, on tient à s'assurer que la fonction publique fasse preuve de retenue sur le plan budgétaire lorsque c'est nécessaire, tout en pratiquant une saine gestion des finances et des programmes afin de garantir que les fonds publics sont rentables. Des scandales récents ont donné lieu à des accusations de comportement illégal, contraire à l'éthique, incompetent et irresponsable au sein de la bureaucratie, qu'il s'agisse de ce qu'on a appelé le « cafouillis d'un milliard de dollars » lié au programme de subventions et de contributions de Développement des ressources humaines Canada en 2004 ou, quelques années plus tard, de ce qu'on a désigné comme le scandale des commandites, où des contrats publicitaires ont été octroyés à des entreprises du Québec associées au Parti

---

<sup>8</sup> Paul G. Thomas, « Trust, Leadership and Accountability in Canada's Public Sector » dans O. P. Dwivedi, Tim Mau et Byron Sheldrick (éd.), *The Evolving Psychology of Government: Canadian Public Administration in Transition*. (Ottawa : University of Ottawa Press, 2009), p. 212 à 245.

libéral au pouvoir, sans qu'il n'y ait eu d'appels d'offres ou de preuves que le travail avait bel et bien été fait<sup>9</sup>.

Désireux de réagir à l'indignation du public et désormais réticent à faire entièrement confiance au professionnalisme et à l'intégrité de la fonction publique, les gouvernements libéraux des Premiers ministres Chrétien et Martin, et après eux le gouvernement conservateur du Premier ministre Harper, ont introduit des règlements, des lois, des procédures de vérification, des organismes de surveillance, des exigences relatives aux rapports publics, des règles de conduite, des programmes sur l'éthique et les valeurs et une loi sur la protection des dénonciateurs. La *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR), proposée par le gouvernement Harper et adoptée par le Parlement en décembre 2006, est l'expression la plus éloquente de cette nouvelle philosophie : « Moins de confiance et plus de réglementation. »

La nouvelle « industrie de la responsabilité » qui a récemment vu le jour à Ottawa envoie un message très clair à la fonction publique : ne faites pas de gâchis, et soyez prêts à payer un prix élevé si jamais des abus ou des gaffes sont découverts. La LFR a instauré pour les sous-ministres le modèle de « l'agent comptable », qui les rend directement et personnellement responsables de la gestion prudente des finances de leur ministère devant les Comptes publics et autres comités du Parlement. Cette innovation a été adoptée sans qu'aucune modification officielle ne soit apportée aux conventions constitutionnelles en matière de responsabilité ministérielle. L'ambiguïté qui en résulte, à savoir où se termine la responsabilité ministérielle et où commence la responsabilité administrative, a sans aucun doute amené des fonctionnaires à craindre de recevoir le blâme lorsqu'un problème survient et à être désignés nommément à la vindicte publique par les parlementaires et les médias.

Il pourrait en résulter un climat psychologique de peur et une culture d'aversion au risque. Les fonctionnaires pourraient devenir réticents à « dire la vérité aux puissants », particulièrement les hauts fonctionnaires qui doivent leur nomination au Premier ministre. Pour dramatiser, on pourrait envisager que le greffier du Bureau du Conseil privé et toutes les personnes nommées à des fonctions de sous-ministre puissent

---

<sup>9</sup> David A. Good, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*. (Toronto : University of Toronto Press, 2003); Canada, *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, 3 volumes. (Ottawa : TPSGC, 2005 et 2006).

en venir à se percevoir moins comme des partenaires professionnels mi-indépendants des leaders politiques qui participent à la coproduction d'un « bon gouvernement », et davantage comme des « réparateurs » qui aident leurs maîtres politiques à résoudre les problèmes politiques, notamment par des activités de communications visant à présenter le bilan du gouvernement sous le meilleur jour possible. Comme l'indique la section suivante, les structures et les procédures visant à orienter les flux de communication à l'interne et à l'externe reflètent et définissent à la fois la culture et le climat de la vie organisationnelle.

### **L'interface entre les structures et les communications**

Toutes les organisations doivent faire face à des problèmes difficiles lorsque vient le temps d'élaborer des structures et des procédures pour décider quels messages doivent être portés à l'attention des dirigeants, pour les tenir informés, et quels autres peuvent être traités à un échelon inférieur, pour éviter de surcharger les dirigeants<sup>10</sup>. Le mot « structure » se rapporte à la distribution du pouvoir et à la définition des rôles des employés. Les modèles de relations prescrits déterminent qui doit communiquer avec qui et à quels sujets. Parallèlement à la structure officielle, des réseaux d'interaction informels se forment aussi parmi les employés. Généralement, mais pas toujours, les structures formelles et informelles se complètent. Les réseaux peuvent se fonder sur différentes choses comme la structure, la fonction, les intérêts communs, les luttes de pouvoir et les liens d'amitié. Ces réseaux informels définissent et reflètent à la fois les cultures (valeurs, croyances, normes de comportement) et les climats (la psychologie sociale des relations interpersonnelles) qui existent au sein des organisations. Des études ont démontré que la proximité physique et la disposition de l'espace organisationnel exercent une influence importante sur les manières dont les communications s'effectuent<sup>11</sup>.

La vaste littérature consacrée au schémas organisationnels expose bon nombre de théories, de modèles et de controverses quant aux structures les mieux adaptées à la communication. Encore une fois, la majeure partie de cette littérature se concentre sur les

---

<sup>10</sup> Doris A. Graber, *Public Sector Communication*, ch. 7.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 90 à 93.

entreprises privées que sur les différents types d'organismes publics<sup>12</sup>. Au risque de trop simplifier et d'ignorer des divergences importantes, la présente étude mentionne un certain nombre d'éléments pertinents aux préoccupations sur lesquelles elle porte.

Le premier élément porte sur la conception du rôle de la communication. Deux questions doivent être examinées : *qui* seront les principaux gardiens de l'accès dans le cadre du processus de communication, et *comment* les décideurs ou les conseillers seront-ils guidés quant aux règles et aux critères de gestion des flux de communication. Au sein du gouvernement, les dirigeants politiques s'intéressent de près au *qui* et au *comment*, car leur réputation et même leur poste peuvent dépendre de la manière dont est exercé le rôle de communications. S'agissant de communications politiquement délicates, les dirigeants politiques sont peu susceptibles de faire inconditionnellement confiance au professionnalisme et aux compétences neutres des fonctionnaires de carrière. Ils veulent des spécialistes des communications qui sont au diapason de la politique, identifiés à leurs objectifs politiques et stratégiques, accessibles et personnellement fidèles. La division du travail entre les communicateurs politiques et professionnels au sein du gouvernement du Canada est analysée plus loin.

Le gouvernement dispose de manuels volumineux qui visent à assurer l'intégrité, l'uniformité et des normes professionnelles rigoureuses pour tous les types de communication administrative. Le personnel qui exerce les fonctions de communication au sein du gouvernement représente un groupe diversifié de personnes aux formations et aux expériences professionnelles diverses. Il est probablement juste d'affirmer que le milieu des communications du gouvernement n'est ni bien développé ni entièrement professionnel. Par exemple, il ne semble pas avoir la cohésion ni le statut d'autres groupes professionnels tels que les vérificateurs et les avocats. Pour faire une dernière observation, qui se fonde plutôt sur des impressions, mentionnons que les questions de communications associées aux processus politiques et administratifs du gouvernement ont encore tendance à être abordées après coup, une fois les décisions prises. Cette réalité subsiste malgré le discours officiel affirmant que les spécialistes des communications et les aspects communicationnels doivent faire partie des processus dès le début.

---

<sup>12</sup> Doris A. Graber, *Public Sector Communication*, ch. 1.

Contrairement aux entreprises privées, le gouvernement doit soumettre ses activités de communication à un réseau complexe de lois, de règlements, de procédures et de directives. Cet aspect sera analysé plus loin. Le traitement, le stockage et la récupération de l'information sont devenus de grandes préoccupations en cette époque caractérisée par la surabondance des messages, dont la plupart sont désormais sous forme électronique. Quelqu'un doit décider de ce qui doit être conservé et de la manière de le récupérer. La gestion des documents et les services d'archives sont essentiels pour préserver la mémoire et le rendement des organisations, répondre aux exigences de responsabilité légale, respecter les lois sur l'accès à l'information, appuyer les processus parlementaires de responsabilité et permettre les recherches historiques. Pour économiser de l'espace de classement, beaucoup d'organismes détruisaient les documents papier qui expliquaient les étapes et les considérations intermédiaires justifiant des décisions qui allaient plus tard susciter la controverse. Aujourd'hui, à l'ère numérique, l'espace électronique est bon marché et pratiquement illimité. Mais les vieilles habitudes ont la vie dure, l'information peut être détruite en un clin d'œil, par accident, et la divulgation de renseignements « confidentiels » devient plus probable et plus risquée.

Il est possible d'offrir une formation et des directives sur la communication dans des situations « normales » et « critiques ». On pourra indiquer, par exemple, qu'il faut consulter un supérieur s'il y a possibilité de risque ou de controverse. La plupart des situations sont claires. En revanche, dans des circonstances délicates présentant un risque élevé, les dirigeants doivent porter des jugements subjectifs en se fondant sur de l'information imparfaite, parfois sur l'avis de spécialistes des communications.

Dans des organisations vastes et complexes qui traitent de l'information, dont la fonction publique, la hiérarchie et la spécialisation peuvent représenter des obstacles à la fluidité des communications; seuls quelques-uns de ces obstacles pourront être abordés dans le cadre de notre étude. Dans les organisations hiérarchiques, les employés sont réticents à communiquer avec les échelons supérieurs, surtout au-delà de leur surveillant immédiat. Cette tendance pourrait s'expliquer de plusieurs façons. Il se peut que les employés soient intimidés par la hiérarchie. Même lorsque les dirigeants s'engagent à faire preuve d'ouverture, il y a une réticence à contourner la chaîne de commandement. La crainte que les idées et les préoccupations « se perdent en chemin » vers les échelons

supérieurs, ou qu'elles soient « aseptisées » en raison de la « bureaucratie » ou de la sécurité « politique », est caractéristique d'un pessimisme qui peut nuire à une communication franche et complète. On constate qu'au sein des organisations les « bonnes nouvelles sont annoncées à haute voix, alors que les mauvaises nouvelles sont chuchotées »<sup>13</sup>.

S'il n'existe pas de voies de communications sécuritaires fondées sur un climat de confiance, les employés craindront d'acquérir une réputation de fauteurs de troubles, d'être stigmatisés et isolés, ou même de subir des formes plus ou moins subtiles de représailles pour s'être faits porteurs de mauvaises nouvelles. Dans d'autres systèmes de gouvernement ayant une plus longue tradition de protection légale des dénonciateurs qu'au Canada (comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis), il a été établi que seule une infime minorité d'employés sont prêts à prendre les risques professionnels et personnels de divulguer des actes répréhensibles graves<sup>14</sup>. Lorsqu'ils le font, il est presque impossible de les protéger contre certaines formes de représailles indirectes qui s'exercent à long terme. La plupart des études de cas consacrées aux dénonciateurs dressent un portrait très sombre des dommages importants causés à leur carrière professionnelle et souvent à leur vie personnelle. Il convient toutefois de noter que certaines enquêtes auprès des employés suggèrent que le pessimisme qui les porte à croire que rien ne sera fait pour corriger un acte répréhensible est une raison plus importante de ne pas le dénoncer que la peur de représailles.

Les mécanismes légaux, réglementaires et procéduraux ainsi que les mécanismes de reddition de comptes, quelle que soit leur nature, ont beaucoup moins d'influence sur le comportement qu'une culture d'intégrité et de traitement équitable, qui à son tour reflète en grande partie le caractère et les comportements des dirigeants d'une organisation. Au gouvernement, la culture organisationnelle est déterminée aussi bien par les fonctionnaires que par les politiciens. Les scandales politiques très médiatisés contaminent la fonction publique, ébranlant sa loyauté, sa fierté, sa motivation et son engagement, surtout lorsque des fonctionnaires servent de boucs émissaires pour des problèmes d'origine politique. Au fil du temps, les controverses peuvent miner la culture

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 95 et 96.

<sup>14</sup> Paul G. Thomas, « Debating a Whistleblower Protection Act for Employees of the Government of Canada » (Été 2005) 48(2) *Administration publique du Canada*, p. 147 à 184.



de la fonction publique en diminuant la motivation à l'égard de l'intérêt public, en décourageant l'altruisme et en poussant les fonctionnaires à se mettre sur la défensive et à se concentrer davantage sur leurs intérêts personnels. Lorsqu'ils se rendent compte que leur influence et leur avancement sont liés à l'aspect politique de la gestion du gouvernement, les hauts fonctionnaires peuvent se rapprocher indûment et « flirter » avec les différents titulaires du pouvoir qui se succèdent au centre du gouvernement.

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.

### **Communications et démenti plausible**

L'expression « démenti plausible » sert à décrire des situations où des titulaires de charges publiques hauts placés, habituellement des politiciens élus et leur personnel politique, mais aussi des fonctionnaires, cherchent à éviter le blâme et la responsabilité pour des gestes illégaux, contraires à l'éthique, mal avisés ou impopulaires, en niant toute forme de connaissance préalable, de participation ou d'approbation<sup>15</sup>. Ce concept existe depuis longtemps, mais l'expression exacte de « démenti plausible » a été utilisée pour la première fois par Allen Dulles, directeur de l'Agence centrale de renseignements des États-Unis (CIA) de 1953 à 1961. Elle est devenue plus couramment utilisée aux États-Unis après les enquêtes du Senate Select Committee on Intelligence sur les agences de renseignements (ou Comité Church, du nom de son président, le sénateur Frank Church) qui a dévoilé des complots d'assassinat de dirigeants étrangers, dont celui du président cubain Fidel Castro. Comme l'a fait observer le comité, le concept de démenti plausible visait à l'origine à protéger la confidentialité des activités et du personnel du gouvernement des États-Unis à l'étranger. Il a toutefois été élargi pour protéger le président et les hauts dirigeants de l'administration contre toute réaction défavorable en cas de dévoilement de renseignements secrets et d'opérations militaires subreptices. Même si le président était favorable à ces actions, il ne devait pas être impliqué dans la

---

<sup>15</sup> Richard J. Ellis, *Presidential Lightning Rods: The Politics of Blame Avoidance*. (Lawrence : University Press of Kansas, 1994); « Plausible Deniability » *Wikipedia, the free encyclopedia*, téléchargé à partir du site [http://en.wikipedia.org/wiki/Plausible\\_deniability](http://en.wikipedia.org/wiki/Plausible_deniability) le 16/1/2009.

prise de décision, de manière, en cas de divulgation, à pouvoir nier en toute honnêteté qu'il ait été au courant<sup>16</sup>.

Certains critiques estiment que le recours au démenti plausible a débordé le cadre de l'espionnage et des opérations militaires subreptices pour s'appliquer à d'autres aspects délicats de la politique<sup>17</sup>. Un certain nombre de facteurs ont favorisé cette tendance : l'insistance sur la gestion du programme au sein des gouvernements, la nécessité de réagir à des médias plus inquisiteurs et axés sur l'instantanéité, la spécialisation et la professionnalisation du rôle de communication à l'intérieur du gouvernement afin de donner aux médias une interprétation positive des événements, la nécessité de faire face aux conséquences des lois sur l'accès à l'information, le souci d'éviter les scandales et, plus généralement, de donner l'impression de gouverner efficacement, dans le respect de la légalité et de l'éthique. Cela dit, même si l'expression « démenti » plausible est entrée dans le vocabulaire de la vie publique, elle n'a pas fait l'objet de beaucoup de recherches universitaires ou gouvernementales.

On peut songer à diverses raisons et circonstances propices à un démenti plausible. Que ce soit délibérément ou involontairement, les structures du pouvoir de direction et de contrôle, les exigences de reddition de compte chez les employés des échelons inférieurs et les habitudes de communication peuvent faire en sorte que les renseignements sensibles ne parviennent pas au sommet de l'organisation, soit en raison de ruptures de communication causés par la hiérarchie (comme mentionné plus haut), soit parce que les employés ne veulent pas causer de problèmes. Les rivalités entre les ministres et leurs ministères, et même entre des secteurs d'un même ministère, peuvent entraîner la constitution de réserves d'information ou la transmission de renseignements incomplets. Le problème des grandes organisations spécialisées de collecte d'information comme les ministères réside principalement dans le fait que leurs structures, leurs processus et leurs directives ne permettent guère de transmettre l'information aux destinataires voulus, verticalement et horizontalement, sans surcharger la direction par une surabondance de renseignements et d'avis.

---

<sup>16</sup> Kathleen Hall Jamieson, *Dirty Politics: Deception, Distraction and Democracy*. (Oxford : Oxford University Press, 1993), p. 96.

<sup>17</sup> Richard Mulgan, « Truth in Government and the Politicisation of Public Service Advice » (2007) *Public Administration* 85(3), p. 569 à 586.

Comme indiqué plus haut, la culture et le climat de l'organisation peuvent refléter et renforcer l'influence de la hiérarchie. Il est difficile de créer des lieux sûrs de dialogue franc et honnête lorsqu'on ne fait pas confiance à ce qui est extérieur, que les ministres se méfient de la bureaucratie, qu'il faut respecter des normes légales de transparence et de divulgation, que divers organismes de surveillance sont à l'œuvre et que la culture parlementaire de blâme porte les ministres à insister sur une gestion « sans erreurs » du gouvernement. Un climat de crainte et de méfiance encourage à camoufler les erreurs et à manipuler l'information, de manière à éviter toute conséquence négative.

Les dirigeants jouent un rôle important dans le développement de la culture et du climat des organisations, et ils peuvent mentionner directement et indirectement s'ils veulent ou non être tenus au courant de certains sujets. Il y a les cas d'« aveuglement délibéré », où les dirigeants évitent de s'informer sur une situation pour ne pas être impliqués au cas où un problème grave voit le jour<sup>18</sup>. Dans les univers interreliés des ministres, du personnel politique et des fonctionnaires, la question de savoir qui a dit quoi à qui peut devenir confuse et floue. Par exemple, les ministres sont-ils considérés au courant lorsque des fonctionnaires conseillent le personnel politique à l'emploi du Premier ministre ou d'autres ministres? Les membres du personnel politique, y compris les conseillers de presse des ministres, peuvent-ils donner des directives aux fonctionnaires sur ce que leurs « patrons politiques » veulent savoir, sur la manière dont les questions seront présentées et sur la manière de décrire les situations? Comme nous le verrons plus loin, le personnel politique a exercé une influence croissante au cours des dix dernières années. Nous tenterons aussi de déterminer si ce personnel peut être considéré comme un simple prolongement de la fonction du ministre, et donc s'il relève de la responsabilité ministérielle aux fins de la reddition de compte.

En songeant à la possibilité d'une condition de démenti plausible, nous ne devrions pas sous-estimer l'importance de l'incompétence, des erreurs et des accidents. Les connaissances et l'expérience des personnes agissant à titre de « gardiens » de l'accès aux ministres peuvent entrer en ligne de compte. 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

---

<sup>18</sup> David Luban, « Contrived Ignorance » (1998–99) *Georgetown Law Journal* 87, p. 957 à 980.

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. Les lieux stratégiques comme le Cabinet du Premier ministre ou le Bureau du Conseil privé, où le rythme est trépidant et où le travail se fait sous une intense pression, ne sont pas de bons endroits pour apprendre sur le tas, compte tenu de la grande importance d'éviter des erreurs publiques. La vie y est frénétique. Les problèmes changent quotidiennement, les ministres imposent leurs exigences, l'information disponible pour orienter les décisions est incomplète et les communications se font très rapidement. Il y a des conversations de couloir, des réunions interrompues par des appels téléphoniques et des messages de BlackBerry, des changements de priorité constants et de longues heures de travail. Il reste peu de temps pour s'arrêter et réfléchir sur la meilleure voie à suivre, ou pour compiler des notes et tenir des dossiers, de sorte que la reconstruction d'événements devant un comité parlementaire ou une commission d'enquête s'avère difficile et problématique.

La technologie, censée permettre de communiquer de manière plus instantanée et plus précise en laissant une piste électronique de documents, peut aussi créer des problèmes de données manquantes. Par exemple, sous la présidence de George W. Bush, des millions de courriels ont disparu de la Maison-Blanche, dont beaucoup traitaient des allégations de torture au centre de détention d'Abou Ghraïb<sup>19</sup>. Officiellement, cette disparition a été attribuée à des problèmes de logiciel dans le système de messagerie électronique de la Maison-Blanche, mais les critiques des comités du Congrès avaient des doutes et étaient déterminés à trouver une preuve irréfutable que le président avait approuvé l'utilisation de mesures extrêmes telles que les chocs électriques et la simulation de noyade pour recueillir des renseignements antiterroristes. Les technologies numériques d'aujourd'hui permettent d'enregistrer davantage d'information qu'à l'époque de la tenue de dossiers manuels, mais il est également possible d'éliminer instantanément des fichiers entiers, accidentellement ou délibérément, simplement en appuyant sur le bouton « supprimer » d'un ordinateur. Il est possible qu'un fichier de sauvegarde se trouve sur le disque dur ou sur le serveur central, mais la récupération de

---

<sup>19</sup> Citizens for Responsibility and Ethics in Washington, « Without a Trace: The Missing White House Emails and the Violations of the Presidential Records Act » sur le site [www.citizensforethics.org](http://www.citizensforethics.org) (téléchargé le 18/1/2008).

l'information peut être coûteuse en temps et en argent, et nécessiter le recours à des experts.

Dans certains cas, il peut être justifié de retenir de l'information. Par exemple, pour observer la primauté du droit et éviter toute apparence de partialité, le principe de non-ingérence de la sphère politique dans l'administration de la justice est accepté depuis longtemps. Toutefois, le ministre de la Justice est aussi responsable des politiques et de l'efficacité globale du système judiciaire. Ceci amène à se demander ce que les ministres responsables doivent savoir pour répondre aux questions et rendre des comptes. Cette question s'est posée très concrètement, et publiquement, en janvier 1997 lorsque l'ex-secrétaire principal du Premier ministre Mulroney s'est engagé, par le biais des médias, dans un débat avec le greffier du Conseil privé de l'époque sur la question de savoir si le Premier ministre aurait dû être informé d'une enquête de la GRC mettant en cause le Cabinet du Premier ministre. L'ex-secrétaire principal estimait que le Premier ministre en avait le droit, alors que le greffier du Conseil privé objectait, dans une déclaration écrite, qu'en vertu d'un principe et d'une pratique de longue date de tels renseignements ne doivent pas être divulgués afin d'éviter toute ingérence politique réelle ou apparente. Le greffier du Conseil exécutif de la Colombie-Britannique avait alors envoyé une lettre aux journaux de tout le pays pour exprimer son appui à la position de son homologue fédéral<sup>20</sup>.

La tactique du démenti plausible est rarement une réussite totale. Soit que les démentis ne sont pas plausibles, soit que les fonctionnaires qui s'en chargent ne sont ni crédibles ni dignes de confiance. Dans la culture actuelle de méfiance généralisée, les médias aussi bien que les citoyens sont peu enclins à accorder le bénéfice du doute aux élites gouvernementales lorsque des accusations d'actes répréhensibles graves sont portées. Lorsque le démenti plausible échoue, comme c'est souvent le cas, la réputation des fonctionnaires impliqués est ternie et l'ensemble de l'appareil gouvernemental est discrédité encore davantage aux yeux des citoyens qu'il sert. Cette pratique peut causer de sérieux dommages au système politique. Il donne lieu à des risques d'abus de pouvoir.

---

<sup>20</sup> Joan Bryden et Stephen Bindman, « PM's Aide Had Early Warning » *Calgary Herald* (9 janvier 1997) A3; Stephen Bindman et Joan Bryden « Airbus Affair Apologies to Schreiber, Moores: Top Bureaucrat Denies Knowing About Probe » *Ottawa Citizen* (10 janvier 1997) A3; Doug McArthur, « Bourgon upheld traditional practices », *The Globe and Mail* (15 janvier 1997) A15.

Il permet aux subalternes d'agir comme s'ils avaient l'appui de la personne responsable. Cette situation peut créer des malentendus, de la méfiance et un manque de respect mutuel entre les ministres et les fonctionnaires au sein du gouvernement. Le secret et le manque de documentation affaiblissent la responsabilité interne et externe. Aux États-Unis, le Congrès a cherché à mettre fin au démenti plausible par l'adoption de lois et la création d'organismes de surveillance s'intéressant à l'espionnage et aux opérations militaires subreptices. Toutefois, même une assemblée aussi puissante que le Congrès n'a pu faire entièrement cesser cette pratique<sup>21</sup>. Le caractère vague de la loi qu'il a adoptée laisse plusieurs échappatoires à l'exécutif. En outre, l'insistance du Congrès pour qu'on le tienne informé comportait un risque important de fuites involontaires ou délibérées de renseignements secrets. En définitive, la meilleure protection contre l'utilisation du secret et du démenti pour éviter le blâme et la responsabilité d'actes répréhensibles tient à l'intégrité des dirigeants et des cultures, de même qu'à l'établissement, dans les organisations, d'assises solides en matière de valeurs et d'éthique.

### **Le contexte constitutionnel et institutionnel**

Il est impossible de comprendre les processus de communication au centre du gouvernement sans les situer dans leur contexte global. Le contexte économique, sociétal, technologique et politique en constante évolution a été brièvement décrit plus haut. Nous survolerons maintenant les principales caractéristiques constitutionnelles et institutionnelles du système politique qui influencent les processus de communication.

Le gouvernement parlementaire doté d'un cabinet et le fédéralisme sont les deux plus importantes caractéristiques constitutionnelles et institutionnelles du régime politique canadien. On a beaucoup disserté sur ces deux sujets. Qu'il suffise de dire ici qu'une large mesure de centralisation du pouvoir et de secret est inhérente à la théorie et à la pratique du gouvernement parlementaire doté d'un cabinet, particulièrement dans les conditions actuelles. La confidentialité et la solidarité du cabinet sont des conventions constitutionnelles bien établies qui en font une des instances gouvernementales les mieux

---

<sup>21</sup> Voir la rubrique « Plausible Deniability » de Wikipedia.

informées, mais aussi une des moins transparentes<sup>22</sup>. Par contre, le fédéralisme peut sembler disperser le pouvoir dans la mesure où il suppose un partage aussi bien du pouvoir que des ressources, des risques et de la responsabilité, notamment dans le domaine de la conduite des relations internationales sur certains sujets. La confidentialité est jugée essentielle aux relations intergouvernementales et internationales, et les deux champs d'activités ne sont pas, par conséquent, assujettis au « critère du préjudice » en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), ce qui signifie que les documents de ces champs d'activité bénéficient d'une protection additionnelle contre la divulgation.

À titre de chef du parti au pouvoir et du gouvernement, le Premier ministre évolue dans plusieurs univers qui se chevauchent et se recourent : l'univers extérieur caractérisé par l'interdépendance avec d'autres gouvernements et avec des institutions et acteurs non gouvernementaux; l'univers de son parti et de la concurrence avec d'autres partis au Parlement et pendant les élections; l'univers des médias caractérisé par les problèmes changeants et les pressions pour l'obtention de réponses instantanées; et l'univers de la conduite quotidienne des affaires du gouvernement. L'analyse qui suit se concentre surtout sur ce dernier domaine, mais il faut reconnaître que le Premier ministre détient aujourd'hui beaucoup moins de pouvoir que ceux des décennies précédentes sur les questions qui s'inscrivent au programme du gouvernement, et que les délais de réponse exigés se sont considérablement raccourcis.

La taille du cabinet, sa structure interne et la dynamique du pouvoir en son sein peuvent varier selon les questions qui dominent le programme du gouvernement à un moment donné, selon le style et les capacités de leadership du Premier ministre, et selon sa popularité auprès de son parti et du grand public. On considère généralement que le Premier ministre exerce une influence dominante sur le gouvernement du Canada et sur le Cabinet. Selon le professeur Donald Savoie, le pouvoir réel repose maintenant entre les mains du Premier ministre et d'un groupe privilégié de « courtisans » qui le soutiennent<sup>23</sup>. Sous ce régime de gouvernement de cour, le Cabinet est devenu

---

<sup>22</sup> Voir discussion dans Craig Forcese et Aaron Freeman, *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*. (Toronto : Irwin Law, 2005), ch. 9; Nicholas d'Ombrain, « Cabinet Secrecy. » (Automne 2004) *Administration publique du Canada* 47(3), p. 332 à 359.

<sup>23</sup> Donald J. Savoie a élaboré et raffiné cette thèse dans une série de trois livres : *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto : University of Toronto Press, 1999); *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament* (Toronto : University of Toronto Press,

principalement un « groupe de consultation » qui évalue les risques et l'acceptabilité des idées politiques et des mesures proposées par le Premier ministre. Le pouvoir du Premier ministre repose censément sur un certain nombre de piliers : sa position de chef du parti au pouvoir, son autorité comme chef du gouvernement et président du Cabinet, l'appui dont il dispose de la part des puissantes agences centrales, son rôle de représentant du gouvernement national sur les scènes fédérale-provinciale et internationales ainsi que son rôle de principal communicateur chargé de défendre les politiques, les actions et les inactions du gouvernement devant le Parlement, les médias, les groupes de pression et le public. Selon M. Savoie, un Premier ministre peut lancer une initiative en tout temps et décider de respecter ou non les processus décisionnels du Cabinet. En revanche, les autres ministres peuvent prendre des initiatives, mais ils doivent se soumettre aux règles du Cabinet et, idéalement, obtenir l'approbation des agences centrales qui appuient le Premier ministre et le Cabinet.

La présente étude ne se prête pas à un débat sur les sources et les limites du pouvoir du Premier ministre<sup>24</sup>. Comme mentionné plus haut, le Premier ministre ne contrôle pas totalement le programme du gouvernement, et certaines surprises exigent toujours une réponse immédiate. Certes, à l'intérieur du gouvernement, il exerce une grande influence sur la manière dont les enjeux sont définis et sur les mesures à prendre. Toutefois, les contraintes de temps jouent un rôle important dans l'exercice de son pouvoir. La vie du Premier ministre, toujours sous pression, est encombrée, frénétique, fragmentée, irrégulière et stressante. Il n'est pas en mesure d'assister à toutes les réunions importantes, de lire toutes les communications importantes ou de participer à toutes les conversations. Il doit inévitablement déléguer certaines activités aux ministres, au personnel politique et aux fonctionnaires. L'exercice du leadership et de la gestion par exception est essentiel. La possibilité qu'il a de prendre l'initiative ne signifie pas pour autant que le Premier ministre peut se dispenser d'autrui pour atteindre ses objectifs. Le pouvoir est relationnel et fluide, et non statique. Tous les ministres ne peuvent pas être tenus pour acquis. Les ministres régionaux, par exemple, peuvent être des personnages

---

2003); *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom* (Toronto : University of Toronto Press, 2008).

<sup>24</sup> Voir Paul G. Thomas, « Governing from the Centre: Reconceptualizing the Role of the PM and Cabinet. » (2003) *Policy Options* 25(1), p. 79 à 85; Graham White, *Cabinets and First Ministers* (Vancouver : UBC Press, 2005), ch. 3.



puissants à part entière au sein du Cabinet, du caucus parlementaire, du parti en général, et dans les régions du pays dont le parti au pouvoir dépend pour être réélu. Le Premier ministre dispose bien sûr d'importantes prérogatives, mais il ne peut pas toujours s'appuyer sur son autorité pour atteindre ses objectifs. Pour demeurer au sommet, il doit utiliser son « capital politique » pour les enjeux auxquels il accorde le plus d'importance et pour éviter les controverses qui nuisent à sa réputation et à la popularité politique de son gouvernement. Plus le Premier ministre s'implique dans un grand nombre de dossiers, plus son influence croît, mais plus sa position est menacée si l'un d'eux « explose ». En somme, la conception populaire selon laquelle le Premier ministre dicte sa loi témoigne d'une exagération de ses capacités et de son pouvoir de contrôle du gouvernement.

Le Premier ministre a besoin de l'appui de son personnel pour exercer efficacement ses fonctions de chef de parti et de chef du gouvernement. Dans le cadre de la présente étude, il est important de faire la distinction, d'une part, entre le personnel au service exclusif du Premier ministre et, d'autre part, celui qui sert à la fois le Premier ministre et le Cabinet et qui soutient les processus décisionnels de ce dernier. Le premier groupe se trouve au Cabinet du Premier ministre (CPM) et le second, au Bureau du Conseil privé (BCP). La différence entre ces deux entités, dont la définition succincte date de quatre décennies est encore valable aujourd'hui, est la suivante : le CPM est partisan, orienté sur les affaires politiques et sensible au fonctionnement du gouvernement, alors que le BCP est apolitique, orienté sur le fonctionnement du gouvernement et sensible à la chose politique<sup>25</sup>. Les deux organisations sont au centre des communications liées au rôle du Premier ministre, y compris la correspondance, et nous en donnerons un bref aperçu.

### **Le Cabinet du Premier ministre (CPM)**

C'est au CPM que les préoccupations politiques de nature partisane et les processus de gouvernement coïncident le plus<sup>26</sup>. Les intérêts institutionnels du CPM sont ceux-là

---

<sup>25</sup> Gordon Robertson, « The Changing Role of the Privy Council Office. » (Hiver 1971) *Administration publique du Canada* 14(4), p. 492 à 508.

<sup>26</sup> Sur l'évolution du CPM, voir Marc Lalonde, « The Changing Role of the Prime Minister's Office. » (Hiver 1971) *Administration publique du Canada* 14(4), p. 509 à 537; Thomas S. Axworthy, « Of

mêmes du Premier ministre. Le personnel est entièrement issu de nominations politiques et reste en fonction selon le bon vouloir du Premier ministre. Ses membres planifient et organisent la vie publique du premier ministre, y compris son emploi du temps, ses liens avec l'appareil du parti, sa préparation aux activités du Parlement, particulièrement la période des questions, ses interactions avec les médias et sa correspondance « politique ». Nous reviendrons plus loin sur cette dernière fonction. Le CPM donne également des conseils sur les principaux enjeux et les grandes priorités relatives aux politiques, et sur les milliers de nominations effectuées par le Cabinet sur avis conforme du Premier ministre. Il joue en général le rôle de poste d'écoute et de gardien de l'accès : il décide des questions « politiques » qui seront portées à l'attention du Premier ministre et veille à ce que la bureaucratie permanente mette en pratique les orientations politiques et stratégiques de ce dernier.

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. Le personnel politique du CPM et les fonctionnaires du BCP reconnaissent que les considérations politiques et apolitiques sont souvent interreliées et ne peuvent jamais être totalement séparées. Cette constatation amène en outre les deux groupes à reconnaître qu'ils doivent comprendre leur rôle mutuel et éviter de travailler en vase clos. La relation de proximité ou de distance entre le CPM et le BCP dépend dans une large mesure de la compréhension, des relations et de la confiance mutuelles des personnes qui les dirigent.

Depuis qu'il est devenu un centre de pouvoir à la fin des années 1960 sous le Premier ministre Trudeau, le CPM est passé à divers moments du rôle de puissant « conseiller politique » à un rôle s'apparentant davantage à celui d'un « standard téléphonique » chargé d'orienter les activités et les communications, puis à celui de « gestionnaire stratégique » dirigeant la mise en œuvre des priorités clés du Premier ministre<sup>27</sup>. Bien que controversé, le rôle du personnel politique s'avère essentiel. Il peut fournir une expertise précieuse susceptible d'améliorer l'élaboration des politiques en leur ajoutant une dimension politique. Il peut protéger les fonctionnaires en s'acquittant

---

Secretaries to Princes » (Été 1988) *Administration publique du Canada* 31(2), p. 247 à 264; Donald J. Savoie, « Governing from the Center »; Graham White, « Cabinets and First Ministers », ch.3.

<sup>27</sup> Thomas S. Axworthy, « Of Secretaries to Princes ».

de tâches qui pourraient soulever des doutes sur la neutralité de la fonction publique. Il est indispensable pour déterminer les questions auxquelles le Premier ministre et les ministres doivent consacrer leur temps et leur attention. À n'en pas douter, il est là pour rester même s'il continuera très probablement de faire l'objet de critiques, quelles que soient ses décisions et ses actions.

La personne qui dirige le CPM a parfois été désignée sous le nom de secrétaire principal, et plus récemment sous celui de chef de cabinet. 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. Quel que soit son titre, la personne qui se trouve à la tête du CPM est d'une importance cruciale parce qu'elle travaille plus étroitement que quiconque avec le Premier ministre. Son poste comporte à la fois un volet consultatif et un volet gestion. Le chef de cabinet/secrétaire principal donne des conseils sur les affaires politiques, les politiques et la gestion, favorise et protège les intérêts du Premier ministre sur une vaste gamme de questions, et négocie avec d'autres acteurs puissants pour promouvoir le programme du Premier ministre. En sa qualité de gestionnaire, le chef du CPM, avec l'approbation du Premier ministre, organise le cabinet, choisit le personnel et protège l'emploi du temps et l'attention du Premier ministre en contrôlant la circulation des personnes, des documents et de l'information. Dans ce dernier rôle, le chef du CPM doit s'assurer que toute l'information pertinente soit reçue et que tous les points de vue pertinents soient représentés. Le greffier du Bureau du Conseil privé veille également à ce que le Premier ministre demeure convenablement informé et, habituellement, il dispose en ce sens du même accès au Premier ministre. Il est essentiel que le secrétaire principal et le greffier entretiennent des relations de travail étroites fondées sur la confiance, de manière à s'assurer que le Premier ministre ait accès à tous les renseignements et à l'ensemble des perspectives nécessaires pour bien faire son travail.

Depuis la fin des années 1960, les effectifs du CPM ont fluctué entre un minimum d'environ 70 personnes et un maximum d'environ 120. Environ 80 personnes travaillent au CPM en 2008–2009. La moitié d'entre elles occupent probablement des fonctions de soutien administratif et de services de secrétariat, y compris le traitement de la correspondance « politique » acheminée par le biais du BCP. 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 de presse et plusieurs conseillers/adjoints.

Puisque le budget du CPM est intégré à celui du BCP, il est difficile de déterminer le coût du soutien politique apporté au Premier ministre. Une analyse des coûts du BCP pour 2006–2007 a établi que la somme consacrée au soutien financier et administratif du CPM et d'autres ministères avec portefeuille s'élevait à 27 millions de dollars<sup>28</sup>. On considère que la taille du CPM, au Canada, est plus importante que celle de bureaux similaires au sein d'autres systèmes parlementaires dotés d'un cabinet. Cette critique a surtout été 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 responsables de la gestion des politiques. 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.

Comme l'a déjà écrit un ex-secrétaire principal du Premier ministre Trudeau, le CPM « n'est pas la Maison-Blanche du Nord ». C'est un important centre de pouvoir, concédait-il, « mais il n'a une influence déterminante que dans très peu de domaines, peut-être uniquement en ce qui a trait à l'emploi du temps et aux rendez-vous du chef »<sup>29</sup>. Voilà probablement une affirmation qui sous-estime indûment le rôle du CPM, mais qui offre un contrepois utile à l'image populaire qui lui est associée, soit celle d'un centre de décision hermétique, autoritaire et tout-puissant.

### **Le Bureau du Conseil privé (BCP)**

Le BCP est le ministère du Premier ministre et le secrétariat du Conseil des ministres. Il est dirigé par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Les employés du BCP sont des fonctionnaires de carrière et non des conseillers politiquement orientés. En général, les employés sont recrutés par les ministères responsables de la gestion des

---

<sup>28</sup> Canada, Rapports ministériels sur le rendement, Bureau du Conseil privé et Secrétariat de la commission des nominations publiques, 2005–2006, p. 12 et 13.

<sup>29</sup> Thomas S. Axworthy, « Of Secretaries to Princes », p. 249.

programmes. Ils apportent au BCP l'expertise acquise dans leurs fonctions précédentes, et ils quittent le Bureau au bout de plusieurs années, enrichissant ainsi les connaissances des autres ministères et agences par rapport aux processus et à la perspective du pouvoir central. Le BCP est à dessin une organisation de taille relativement modeste, employant 937 personnes en 2007–2008<sup>30</sup>. Il faut mettre ce chiffre en perspective en considérant l'éventail de responsabilités et de fonctions du BCP et son recours obligé à l'expertise et aux activités d'autres ministères et organismes fédéraux pour réaliser son mandat.

En bref, et en simplifiant à l'extrême, le BCP a pour mandat de conseiller le Premier ministre; d'appuyer les processus de décision collective du Cabinet et de ses comités; de coordonner de manière cohérente l'élaboration et la mise en œuvre des politiques; et de favoriser l'efficacité et l'efficience de la fonction publique, essentielles à l'exercice d'un bon gouvernement. Cette dernière responsabilité suppose que le BCP doit veiller au respect des principes et des pratiques d'un gouvernement parlementaire responsable et au maintien de l'impartialité et du professionnalisme de la fonction publique. Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est personnellement chargé de conseiller le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités constitutionnelles.

Le poste de greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (ci-après désigné simplement sous le nom de greffier), qui existe depuis 1867, était surtout de nature administrative avant 1940 (date à laquelle la seconde partie du titre a été ajoutée, puis sa portée et son influence ont été élargies durant la période de l'après-guerre<sup>31</sup>). En 1992, le greffier est devenu le chef de la fonction publique en vertu d'une loi. C'est ainsi qu'il est devenu responsable du respect des traditions, valeurs et expertise de la fonction publique. En 1993, le BCP s'est vu confier la responsabilité des relations fédérales-provinciales, et le greffier joue un rôle clé dans la gestion d'un large éventail de relations fédérales-provinciales importantes et sensibles. En résumé, le poste de greffier englobe maintenant trois grands rôles interreliés et exigeants : sous-ministre du Premier ministre, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique.

---

<sup>30</sup> Canada, Bureau du Conseil privé, 2007–2008 Rapport sur les plans et les priorités, p. 3.

<sup>31</sup> S. L. Sutherland, « Le rôle du greffier du Conseil privé » dans Canada, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité*, études, vol. 3. (Ottawa : TPSGC, 2006).

La manière dont les greffiers s'acquittent de ces rôles dépend des attentes et des exigences du Premier ministre, des questions qui dominent l'ordre du jour au cours d'une période donnée, de leur propre définition de ce rôle, et de leurs capacités de leadership. Selon une étude préliminaire indépendante réalisée par la Commission Gomery, le changement le plus important des 30 dernières années tient au fait qu'on s'attend maintenant à ce que le greffier serve de médiateur et qu'il résolve les problèmes au nom du Premier ministre<sup>32</sup>. L'importance que prend ce rôle dépend en partie de la direction et du personnel du CPM. Elle dépend également du niveau de confiance entre le Premier ministre, son chef de cabinet et le greffier. Normalement, le greffier rencontre le Premier ministre et son chef de cabinet chaque matin, bien que de telles réunions soient moins fréquentes lorsque les relations interpersonnelles sont plus distantes. Lorsque le greffier et le BCP réussissent à résoudre les problèmes relatifs aux priorités clé du gouvernement, la dépendance à l'égard du BCP s'accroît. Cela soulève alors l'inquiétude que le greffier et le BCP se politisent et qu'ils soient tentés de faire passer les besoins politiques à court terme du Premier ministre avant les objectifs généraux du gouvernement et les traditions de la fonction publique.

La structure et les activités du BCP découlent directement du rôle central que joue le Bureau dans l'organisation et la coordination du soutien au Premier ministre et au Cabinet. Ses structures et procédures varient inévitablement en fonction de facteurs tels que le style de leadership du Premier ministre, les nouvelles structures du Cabinet (qui sont une prérogative du Premier ministre), les changements de programme politique et la philosophie du greffier. En raison du caractère changeant des structures et des titres de poste, il est difficile et risqué de généraliser en ce qui a trait à l'organisation du BCP au fil du temps. Par exemple, sous le gouvernement Chrétien, de 1993 à 2003, les principales unités de travail du BCP portaient le nom de secrétariats, et chacun était dirigé par un secrétaire adjoint du Cabinet. Actuellement (en mars 2009), sous le Premier ministre Harper, la structure du BCP comprend des sous-ministres aux Affaires intergouvernementales et au Groupe de travail sur l'Afghanistan, un conseiller principal aux responsabilités non définies, six sous-secrétaires, un conseiller en politique étrangère et de la défense, un conseiller national pour la sécurité et un sous-ministre adjoint

---

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 63 à 77.

(Services ministériels), qui relèvent tous directement du greffier. Les sous-secrétaires sont responsables de douze secrétaires adjoints.

Le BCP est le principal responsable de la qualité et de l'exhaustivité des renseignements et des conseils fournis au Premier ministre et au Cabinet. Le titre et l'emplacement du service de communication du BCP ont varié quelque peu au fil du temps. À l'heure actuelle, en mars 2009, les principales fonctions de communication relèvent du portefeuille du sous-ministre adjoint responsable de la Direction des services ministériels. Cette direction est responsable des services d'information, des services de TI, de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, de la planification, des ressources humaines et de l'administration générale. Chacun de ces six secteurs d'activité des Services ministériels possède son propre directeur. Le Secrétariat de la correspondance est responsable du courrier postal et électronique adressé au Premier ministre. Nous y reviendrons plus loin. Cela dit, plusieurs autres postes doivent être décrits si l'on veut dresser un portrait complet du BCP en tant qu'organisation horizontale de taille modeste, où toutes sortes de communications s'entremêlent de manière confuse. Les postes suivants figurent à l'organigramme de septembre 2008 : un secrétaire adjoint du Cabinet (Communications et consultations), un directeur du système de dossiers du Cabinet, et un directeur des Documents confidentiels du Cabinet. Au chapitre des services en ligne offerts aux Canadiens, les interlocuteurs clés au sein du BCP étaient, en 2006, la sous-ministre adjointe des Services ministériels et le conseiller principal en recherche de Communications et consultation. C'est là une autre indication de l'importance fondamentale des communications pour le succès des activités du BCP.

### **Les services de la correspondance du BCP**

Le traitement du courrier de toute sorte envoyé au Premier ministre fait l'objet d'une division du travail. Le BCP, et plus particulièrement le Secrétariat de la correspondance, traite la majorité du courrier postal, des courriels, des télécopies et des appels téléphoniques. Conformément à la définition du rôle impartial et opérationnel du BCP, le Secrétariat de la correspondance ne traite pas le courriel postal ni les courriels de nature politique ou personnelle. La manière dont ces catégories sont définies dans la pratique sera abordée en profondeur plus loin. Le courrier politique et personnel est acheminé au

CPM, où il est traité par le personnel de l'Unité de la correspondance du Premier ministre. Les unités de la correspondance du BCP et du CPM ont chacune leurs bureaux à l'édifice Langevin, bien qu'occupant des étages différents. Cette proximité physique est importante pour assurer en continu des contacts personnels entre les deux unités lorsqu'il faut s'occuper de cas spéciaux. Il existe des manuels, des directives, des critères et des procédures bien établies pour réguler la circulation de documents entre les deux unités. L'analyse suivante de la jonction entre le « politique » et l'« administratif » dans le traitement de la correspondance repose sur des renseignements factuels tirés d'un rapport détaillé (18 pages et huit annexes) déposé à la Commission par le BCP, de même que d'un bref rapport (cinq pages) déposé par le CPM. Certains extraits de ces documents seront présentés ici et serviront de base factuelle pour évaluer la fiabilité du système de traitement de la correspondance.

Le Secrétariat de la correspondance du BCP est formé de deux unités : les Services de la correspondance de la haute direction (SCHD) offrent un soutien au Premier ministre, alors que la Division de la correspondance du Ministère offre un soutien aux autres ministres dont le ministère d'attache est le BCP. Ces ministres sont le vice-premier ministre, le ministre des Affaires intergouvernementales et le leader du gouvernement à la Chambre des communes. La présente étude s'intéresse en premier lieu aux SCHD et à leurs procédures, mais il faut bien comprendre que la correspondance adressée au Premier ministre arrive aussi ailleurs et qu'on s'attend à ce que les messages et les documents en pièce jointe soient acheminés au BCP, de manière à s'assurer qu'ils ne passent pas à travers « les mailles du filet de la bureaucratie » et que les réponses du gouvernement sont cohérentes et « sûres ».

Le volume et la diversité des communications que reçoit le Premier ministre ont généralement augmenté au cours de la dernière décennie. La technologie explique en partie la complexité grandissante des difficultés liées à la correspondance. Il est devenu possible de communiquer avec le Premier ministre par courriel en novembre 1997. Le Premier ministre dispose d'une page web depuis 1995, et celle-ci comporte depuis longtemps une invitation à lui faire parvenir un message par courriel ou par la poste. Ce site web contient des liens vers les sites de réseautage social Facebook, Twitter, Flickr et You Tube, où le Premier ministre a sa propre page contenant une section réservée aux



commentaires. Bien que la technologie en a accru le volume, la quantité réelle de communications reçues fluctue en fonction des différentes questions à l'ordre du jour et de la prédominance du Premier ministre, notamment sa popularité ou son impopularité.

Le Tableau 1 (à la fin du présent document) montre un sommaire des activités relatives aux communications, tel que l'a présenté le BCP dans son rapport de rendement ministériel pour 2006–2007<sup>33</sup>. Au cours des cinq dernières années, le volume des communications en tout genre a fluctué entre un maximum de quelque 2 150 000 contacts de toutes sortes et un minimum d'environ 1 200 000. Depuis sa création en novembre 1997, l'adresse de courriel du Premier ministre est devenue de loin le mode de communication le plus populaire, comptant un peu plus d'un million de courriels reçus en 2006–2007 et un peu plus de 80 000 réponses par courriel envoyées au cours de la même année. Il est intéressant de noter que le courrier postal « conventionnel » représentait toujours plus de 600 000 contacts en 2006–2007 et plus d'un million l'année précédente. L'écart entre les messages reçus et les réponses envoyées reflète en premier lieu le fait que les campagnes de lettres, les pétitions, les lettres de remerciement et d'autres types de correspondance n'exigent pas de réponse.

Les SCHD sont dotés d'un effectif de 35 personnes et d'un budget de 1 954 667 \$ pour l'exercice financier 2008–2009 afin de répondre aux besoins en correspondance du Premier ministre<sup>34</sup>. La figure 1 à la fin de cette étude en présente l'organigramme. Le directeur de cette unité relève du directeur des Services d'information ministériels du BCP, lui-même sous la responsabilité de la sous-ministre adjointe de la Direction des services ministériels. Comme mentionné ci-dessous, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet ne s'occupe pas des questions de correspondance de manière régulière. Le directeur des Services de la correspondance de la haute direction peut à l'occasion communiquer avec le coordonnateur de la correspondance du bureau du greffier pour déterminer si une lettre doit y être acheminée afin d'être traitée en priorité. L'unité n'est pas directement en contact avec le greffier.

---

<sup>33</sup> Canada, Rapports ministériels sur le rendement, Bureau du Conseil privé et Secrétariat de la commission des nominations publiques, 2006–2007, p. 13.

<sup>34</sup> Canada, Bureau du Conseil privé, *Report on the Privy Council Office's Executive Correspondence Procedures and the Handling of Letters from Karlheinz Schreiber to Prime Minister Harper*, juin 2006 à septembre 2007, présenté à la Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, le 30 janvier 2009.

Vues de l'extérieur, les activités des SCHD semblent très ordonnées, étudiées et professionnelles. On y utilise des manuels, des directives, des critères, des procédures bien établies et des systèmes perfectionnés de gestion des renseignements et des dossiers pour classer, analyser et conserver les communications de toutes sortes, puis pour en faire le suivi et y répondre. Le courrier postal adressé au Premier ministre est vérifié pour des raisons de sécurité avant d'être acheminé aux SCHD. Ceux-ci ont recours au système de gestion de la correspondance et des dossiers WebCIMS pour effectuer les tâches suivantes : vérification du courrier d'arrivée, enregistrement de tout renseignement pertinent, acheminement au personnel approprié, suivi des progrès et production d'une analyse des questions relatives à la correspondance. WebCIMS semble être un logiciel « de pointe »; il détient une certification ISO et compte parmi ses usagers plus de 15 ministères et agences du gouvernement du Canada, ainsi que plusieurs ministères fédéraux du gouvernement américain. Il possède une « maturité de capacité » de niveau 3, ce qui signifie qu'il est muni de processus intégrés de gestion des systèmes permettant d'effectuer des recoupements et des améliorations. Dans son rapport sur le rendement de 2006–2007, le BCP déclarait qu'il « continue d'utiliser au maximum la technologie pour gérer ce volume croissant [de communications] tout en respectant les normes de service établies. »<sup>35</sup>.

Les méthodes de traitement du courrier postal sont légèrement différentes de celles employées pour le courrier électronique. Les commis des SCHD classent les lettres en six catégories : le courrier politique et personnel, le courrier prioritaire (en provenance de dignitaires), le courrier général, les demandes de messages spéciaux de la part du Premier ministre (par exemple, des messages de salutations pour des programmes de congrès), les demandes de reconnaissance d'occasions spéciales (anniversaires de naissance, de mariage, etc.) et les campagnes de lettres sur différents sujets (pétitions, cartes postales, etc.). Dans le cas des courriels, après suppression des duplicata et du courrier-poubelle, les courriels restants sont traités par les commis des SCHD. Pour le courrier ordinaire et les courriels classés dans la catégorie générale, on dispose d'une bibliothèque électronique de réponses standardisées, qui renvoient au besoin à un autre

---

<sup>35</sup> Canada, Rapports ministériels sur le rendement, Bureau du Conseil privé et Secrétariat de la commission des nominations publiques, 2006–2007, p. 14.

ministère, et un accusé de réception initial est envoyé au correspondant. La présente étude s'intéresse plus particulièrement aux procédures de traitement du courrier prioritaire et du courrier politique ou personnel.

Les lettres et les courriels en provenance de personnages importants tels que des chefs d'État, des premiers ministres et des ministres sont considérés comme du courrier prioritaire. Ils reçoivent un numéro de suivi et sont acheminés au rédacteur principal, français ou anglais, des SCHD. Le rédacteur décide ensuite si le message représente réellement une priorité ou s'il doit être reclassé dans la catégorie générale (au délai de réponse plus long), puis il le fait parvenir à l'endroit approprié pour une réponse. La correspondance en provenance d'autres gouvernements et de ministres du Cabinet est habituellement acheminée au bureau du greffier pour la rédaction d'une réponse. La réponse au courrier postal et électronique prioritaire en provenance d'autres personnes, tels des dirigeants d'organismes non gouvernementaux (églises, associations nationales de gens d'affaires, syndicats, etc.), est confiée aux rédacteurs des SCHD, selon leurs champs d'activité respectifs et sous la direction d'un rédacteur principal.

Le courrier politique ou personnel se rapporte au rôle du Premier ministre en tant que député, à ses électeurs, aux questions politiques relatives au parti (telles que l'organisation du parti et le caucus parlementaire) ainsi qu'à la vie privée et aux intérêts personnels du Premier ministre. Ce qui constitue une communication politiquement sensible est quelque peu sujet à interprétation, mais il est en général assez facile de porter un jugement à cet égard. Les employés des SCHD disposent de directives détaillées pour le traitement des messages des différentes catégories d'interlocuteurs et la désignation des personnes chargées des réponses. Les procédures de traitement des différents types de communications se sont perfectionnées au fil du temps. Les fonctionnaires à l'emploi des SCHD sont généralement expérimentés et les nouveaux employés reçoivent une formation. S'il subsiste le moindre doute quant à la sensibilité et aux risques liés à un message particulier, les employés sont encouragés à consulter leurs supérieurs.

Tous les courriels et les lettres ne reçoivent pas une réponse du Premier ministre. Le BCP a dressé une liste de seize raisons pour lesquelles un message particulier doit être archivé sans obtenir de réponse. Ces raisons peuvent notamment tenir au fait que le message n'est pas clair, ou encore qu'il est irrationnel, incohérent, absurde ou

paranoïaque. L'apparition du courrier électronique a entraîné une multiplication de ce genre de messages. Les correspondants qui écrivent au sujet d'une affaire qui est devant les tribunaux peuvent recevoir un accusé de réception standard évoquant le principe de non-ingérence dans les questions juridiques, ou leur message peut simplement être archivé. Voici d'autres catégories de correspondance qui ne méritent pas de réponse officielle : communications prolifiques (plus de dix fois par année), opinions religieuses, illisible, langage irrecevable ou inapproprié (blasphématoire, raciste, diffamatoire), campagnes de lettres et lettres de remerciement.

Conformément à sa description précédente d'organisme hautement professionnel, les Services de la correspondance de la haute direction (SCHD) établissent des références ou des normes de service pour chacune des étapes du traitement de la correspondance, y compris les délais de réponse. Il n'est pas toujours possible de respecter les normes de service en raison de la fluctuation du volume de communications reçues. Une analyse du volume et du contenu de la correspondance est réalisée régulièrement, et une analyse plus poussée peut être produite sur demande.

### **Service de la correspondance du CPM**

Par contraste avec la procédure relativement importante, respectueuse des règles et professionnelle régissant le traitement de la correspondance au BCP, les structures et les procédures de traitement de la correspondance au CPM sont de moindre envergure, moins élaborées et plus flexibles. L'unité de la correspondance du Premier ministre (UCP) emploie de six à huit personnes ayant fait l'objet d'une nomination politique, qui sont assez jeunes et qui ne bénéficient pas de la sécurité d'emploi. On s'attend à ce qu'elles s'identifient au programme des politiques et aux objectifs de réélection du Premier ministre et du parti au pouvoir. Outre les lettres, les courriels et les télécopies transmis par le BCP, l'UCP reçoit diverses demandes de la part de ministres, de parlementaires et de représentants du parti. Il arrive que certains sujets représentent un intérêt particulier pour le Premier ministre ou son entourage, et le BCP est alors chargé de

transmettre les éléments relatifs à ces sujets. L'unité de la CPM a traité près de 30 000 articles de correspondance en 2006-2007 et 37 000 en 2007-2008<sup>36</sup>.

Chaque jour, des analystes classent les lettres reçues par sujet, et le chef de l'unité de la correspondance passe ces lettres en revue afin d'identifier celles qui pourraient représenter un intérêt pour le Premier ministre. Toutes les lettres sont copiées dans le système WebCIMS, puis transmises à l'agent responsable ou au préposé à la correspondance du CPM pour qu'une réponse soit rédigée.

La culture extrêmement fervente et partisane du CPM a été mise en lumière dans une entrevue confidentielle avec un ancien membre du personnel politique du Premier ministre Chrétien. Il a commencé par faire remarquer que, dans l'univers trépidant du CPM, il est impossible de distinguer la chose politique du gouvernement et des communications. La responsabilité première de la « sécurité politique » du Premier ministre incombe tout d'abord à son personnel politique. Leur travail consiste d'abord et avant tout à le protéger des sources d'embarras et des atteintes à sa réputation, et idéalement de le faire « bien paraître ». Le personnel est très conscient des contraintes de temps imposées à leur patron. Chaque lettre est jugée importante, mais seulement quelques-unes arrivent jusqu'au bureau du Premier ministre. Une machine est utilisée pour signer la plupart des réponses envoyées par le Premier ministre. L'ex-employé politique a ensuite mentionné que lorsqu'une lettre représentait « une bombe politique », il l'envoyait à l'adjoint exécutif au service du Premier ministre. Les expériences antérieures déterminent comment la correspondance et les autres contacts seront traités. Dans le cadre de leur travail de protection du « patron », les membres du personnel politique peuvent retenir de l'information ou en retarder la transmission, en présumant généralement que l'affaire peut être traitée sans impliquer le Premier ministre. Si le Premier ministre insiste pour voir une lettre, il est absolument impossible de refuser. L'ex-employé a mentionné que la culture du CPM avait érigé en norme le fait de consigner le moins de choses possible par écrit. Il a remarqué que, à partir du moment où des bandes sonores découvertes à la Maison-Blanche avaient entraîné la chute du Président Nixon, il y a eu de nombreux exemples de notes de service et de courriels ayant

---

<sup>36</sup> *Rapport du Cabinet du Premier ministre sur les procédures de l'unité de la correspondance du Premier ministre et le traitement des lettres de Karlheinz Schreiber au Premier ministre Stephen Harper, de juin 2006 à septembre 2007*, p. 1.

causé des ennuis à des cadres politiques dans différents systèmes politiques. Cette situation a mené à l'établissement d'une tradition orale en haut lieu et à une grande insistance sur la sécurité des communications.

Cela dit, il est dangereux de généraliser en parlant du rôle joué par le personnel politique du CPM, puisque les éléments de preuve disponibles sont limités et insuffisants. Le professeur Donald J. Savoie a écrit plusieurs livres de grande valeur sur les pouvoirs du Premier ministre, et on trouve dans ces livres des évaluations concernant le CPM<sup>37</sup>. La Commission Gomery (pour laquelle le professeur Savoie a été directeur des recherches) a publié une étude sur le personnel des cabinets ministériels, et le rapport final de la Commission comporte un chapitre à ce sujet (Chapitre 7, le Premier ministre, les ministres et leur personnel exonéré)<sup>38</sup>. Ces éléments constituent un premier pas vers la reconnaissance du fait qu'un nouveau groupe d'acteurs a vu le jour dans une « zone incertaine » de notre ordre constitutionnel, alors que ce dernier divise officiellement l'« univers gouvernemental » entre, d'une part, les ministres élus et responsables et, d'autre part, les fonctionnaires nommés, professionnels et impartiaux qui relèvent principalement des ministres qu'ils appuient par leur travail. 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.

Il est révélateur que le seul cas canadien bien documenté d'une tentative de démenti plausible ait impliqué un chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères ayant caché des renseignements au sujet du traitement accéléré, en 1991, de l'entrée au Canada d'un ancien ambassadeur iraquien. Ce cas, qu'on a baptisé l'affaire « Al Mashat », a abouti à une enquête parlementaire et au congédiement du membre du personnel politique, et des hauts fonctionnaires ont été sévèrement critiqués au vu de tous sur une tribune à caractère partisan. Toute l'histoire a jeté un froid sur le climat des relations entre le personnel ministériel et la bureaucratie. Selon la professeur Sharon

---

<sup>37</sup> Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Minutes and Parliament*. (Toronto : University of Toronto Press, 2003), ch. 6.

<sup>38</sup> Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1 – le Parlement, les ministres et les sous-ministres, (Ottawa: TPSGC, 2006); et Alex Smith, « Le personnel du cabinet des ministres : questions de responsabilité et d'éthique. » Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 12 avril 2006.

Sutherland, ce cas a marqué une rupture avec la tradition selon laquelle les ministres assument la responsabilité des actions de leur personnel<sup>39</sup>.

Dans le cadre de la présente étude, la préoccupation liée aux membres du 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 permanente où la protection du « patron » représente la priorité absolue. Lors d'une entrevue menée dans le cadre de cette étude, un ancien sous-ministre a décrit les membres du personnel du CPM comme des « guerriers politiques » et des « pions du Premier ministre. » Ce portrait peu flatteur est sans doute injuste pour la majorité des membres du personnel politique qui travaillent au centre du gouvernement ou dans des cabinets ministériels. Il est sans doute préférable de supposer qu'il existe une gamme très diversifiée de gens et de comportements associés à ces rôles influents. L'ampleur de l'influence exercée par le personnel dépend en partie du style de leadership du Premier ministre ou du ministre et des pouvoirs accordés au personnel politique. Certains Premiers ministres exigent le plus de renseignements possibles, d'autres préfèrent ne pas savoir certaines choses. Dans une large mesure, c'est le Premier ministre qui détermine la culture et le climat du CPM. 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 plus probable qu'on tente de manipuler les renseignements et de limiter la vulnérabilité en dissimulant les problèmes. Toutefois, les ruptures de communications ne sont pas toutes intentionnelles. Elles peuvent être le résultat d'un manque d'expérience et de jugement, d'un manque de compétence dans la collecte de renseignements et la formulation de conseils, ou encore d'une compréhension insuffisante des enjeux et de leur contexte. Les membres du personnel ministériel reçoivent peu ou pas de formation, et il n'existe aucun code de conduite pour guider leur comportement. L'apprentissage sur le tas, au CPM, est périlleux pour tous les intervenants.

---

<sup>39</sup> S. L. Sutherland, « The Al-Mashat Affair: Administrative Responsibility in Parliamentary Institutions » (hiver 1991) *Administration publique du Canada* 34 (4), p.573 à 603.

## Accès à l'information

La transmission de l'information au sein de l'administration fédérale et à la population canadienne est régie par diverses lois du Parlement et par un ensemble de politiques et de manuels administratifs internes. Ces instruments juridiques et quasi-juridiques jouent un rôle important lorsqu'il s'agit d'orienter les cultures et les comportements au sein du gouvernement. Les fonctionnaires d'expérience connaissent très bien les « règles du jeu » informelles et non écrites qui régissent le traitement et la divulgation de l'information, y compris la correspondance interne et externe. La présente section propose une brève exploration subjective de la jonction entre les lois, les règles, les procédures et la culture qui influent sur le traitement de l'information sensible. On amorcera cette exploration en examinant la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI).

La LAI est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1983. En dépit des nombreux appels à la réforme, ses caractéristiques fondamentales n'ont jamais vraiment changé. Une modification apportée à l'article 67.1 mérite toutefois d'être signalée, puisqu'elle concerne l'objet de la présente étude<sup>40</sup>. En vertu de cet article, le fait de détruire, de tronquer ou de modifier un document, de falsifier un document, de cacher un document, ou encore d'ordonner ou de conseiller à une autre personne de commettre l'un de ces actes dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la *Loi* constitue une infraction.

Dans le contexte de la présente étude axée sur les communications et l'information au centre du gouvernement, il est particulièrement important de mentionner que la LAI renferme une disposition permettant d'empêcher la divulgation immédiate des documents confidentiels du Cabinet. Contrairement aux lois en vigueur en Australie et en Nouvelle-Zélande, en vertu desquelles les documents du Cabinet peuvent être examinés par un commissaire à l'information qui formule ensuite une recommandation quant à leur divulgation, on ne trouve pas de mécanisme semblable dans la loi canadienne. Au Canada, le BCP conserve les documents du Cabinet pendant 30 ans, après quoi ils sont transférés aux Archives nationales. Pendant les 20 premières années suivant leur création, les documents confidentiels du Cabinet font l'objet d'une exemption générale. Toutefois, après 20 ans, les membres du public peuvent soumettre des demandes en vertu de la LAI

---

<sup>40</sup> Craig Forcese et Aaron Freeman, *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*. (Toronto : Irwin Law, 2005), p. 503.



afin d'obtenir des documents du Cabinet, et le BCP en a déjà divulgué un grand nombre. Les membres du public peuvent consulter les documents du Cabinet qui ont été transférés aux Archives après 30 ans, sous réserve des exemptions prévues dans la LAI. La mise en application de ces exemptions peut faire l'objet d'un examen de la part du commissaire à l'information.

L'exclusion des documents confidentiels du Cabinet a suscité énormément de controverse, qu'il serait trop compliqué d'étudier en profondeur dans le cadre de la présente étude. L'article 69 de la LAI, appuyé par l'article 39 de la *Loi sur la preuve*, établissent clairement que ni le commissaire à l'information ni les tribunaux ne peuvent mettre en cause une affirmation écrite du greffier du Conseil privé spécifiant qu'un document donné comporte des renseignements confidentiels du Cabinet. Le recours à ce pouvoir discrétionnaire par le greffier a été restreint, dans une certaine mesure, par la décision d'un tribunal selon laquelle le certificat du greffier doit préciser que les documents correspondent à la définition de « confidentiels » en vertu de la LAI et qu'on a bien pesé le pour et le contre de la divulgation par rapport à la non-divulgation<sup>41</sup>.

En matière d'accès à l'information, un des litiges se rapportant à l'objet de la présente étude concerne le caractère secret des agendas tenus par le Premier ministre et les autres ministres. Pendant les 18 premières années d'existence de la LAI, les Canadiens ont pu obtenir des documents sur les réunions et les frais de voyage des premiers ministres, des ministres et des membres du personnel politique. En novembre 1999, un chercheur du Parti réformiste du Canada, alors parti d'opposition, s'est plaint au commissaire à l'information qu'on lui avait refusé l'accès aux documents du Premier ministre, y compris les agendas décrivant en détail ses allées et venues. S'en est suivi un long litige entre le CPM et le commissaire, qui se trouvait toujours devant les tribunaux huit ans plus tard. Afin d'éviter l'embarras politique potentiel que pourrait générer la divulgation régulière de l'information sur les réunions et sur les voyages du Premier ministre, son Cabinet a demandé au BCP, en juin 2002, de refuser toutes les demandes d'accès aux dossiers qui sont conservés dans les cabinets des ministres<sup>42</sup>. Tous les ministères, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), qui contrôle

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 507 à 512.

<sup>42</sup> « Secrecy Begins at the Top », *The Ottawa Citizen*, 7 juin 2002, A19.

l'application de la LAI, ont été tenus de se conformer à la nouvelle politique. On a soutenu, à la défense de cette politique, que le Premier ministre et les autres ministres ne font pas partie des ministères qu'ils dirigent. Dans le cas du Premier ministre, le BCP était son ministère et le CPM n'était pas considéré comme un ministère.

Les tribunaux ont été saisis de plusieurs affaires portant sur cette question au cours des huit dernières années, et un tribunal inférieur a tranché en faveur de la position du commissaire à l'information voulant que les agendas du Premier ministre soient rendus publics. Toutefois, en juin 2008, la Cour fédérale a décidé que le CPM devait divulguer les documents en sa possession uniquement si on pouvait « raisonnablement s'attendre » à ce que ces documents soient transmis à d'autres parties du gouvernement assujetties à la LAI. Elle a rejeté l'argument du Commissaire à l'information selon lequel les documents étaient détenus par le BCP, et non par le CPM, et qu'ils étaient par conséquent assujettis à la *Loi*. La Cour a insisté sur le fait que son interprétation était fondée sur le libellé de la loi en vigueur. Si le Parlement le voulait, il pourrait en étendre l'application au CPM en l'ajoutant à la liste des institutions gouvernementales assujetties à la *Loi*. Il a été mentionné que le gouvernement du Parti conservateur du Canada dirigé par le Premier ministre Harper n'a pas ajouté le CPM lorsqu'il a modifié la LAI, en 2006, pour y inclure d'autres institutions non ministérielles<sup>43</sup>. La décision de la Cour fédérale pourrait être portée en appel devant la Cour suprême.

L'interprétation et la mise en application de la LAI doivent être pondérées par les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voilà qui soulève des questions sur la manière de maintenir l'équilibre entre les deux dans le cas de la correspondance que des particuliers adressent au Premier ministre. La jurisprudence à ce sujet ne semble pas très étendue. En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les citoyens qui écrivent au Premier ministre peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leur identité soit protégée. Cependant, le contenu de la correspondance est assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information*, à moins que l'une des exemptions prévues dans la LAI s'applique.

---

<sup>43</sup> Janice Tibbetts, « PMO can keep Chretien's papers secret, court rules; Ex-PM's agenda books are largely exempt from access laws » *The Ottawa Citizen*, le 20 juin 2008, A1.

La jonction entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* a été soulevée en 2006 dans le cadre d'une plainte déposée par un reporter (Jim Bronskill), à la suite de la divulgation inappropriée de son nom dans un courriel rédigé par un employé du BCP au sujet d'une demande faite en vertu de la LAI. Le fait de révéler le nom d'une personne qui présente une demande d'accès à l'information constitue une violation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le courriel émanant du BCP avait été rédigé à la suite d'une conférence téléphonique réunissant plusieurs ministères, au cours de laquelle un agent de Sécurité publique Canada avait parlé de la divulgation imminente de renseignements de nature délicate. Au total, huit ministères avaient participé à cette conférence téléphonique, et le compte-rendu avait été remis à 19 personnes au BCP et au CPM, notamment au directeur des communications du CPM et à son directeur adjoint. En réponse à cette plainte, le BCP a expliqué que les noms des autres reporters mentionnés dans le compte-rendu avaient été masqués, mais que l'identité de Jim Bronskill avait été révélée par erreur. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a jugé que la plainte de M. Bronskill était fondée, et le BCP s'est excusé de son erreur<sup>44</sup>. 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<sup>45</sup>.

Depuis 1999, le Commissariat à l'information du Canada émet des « fiches de rendement » annuelles indiquant dans quelle mesure les ministères fédéraux respectent la portée générale et l'esprit de la LAI. Des cotes alphabétiques sont accordées selon le délai de réponse aux demandes d'accès à l'information, et l'indicateur de rendement est appelé « rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues ». Ce rapport indique dans quelle mesure un ministère donné respecte le délai de traitement (30 jours) fixé par la *Loi*. L'alerte rouge est envoyée à tout ministère qui obtient un pourcentage de présomptions de refus supérieur à 20 p. 100, soit la note d'échec « F ». Le BCP en a reçu à maintes reprises. Lorsque le processus de fiches de rendement a été adopté en 1999, sa

---

<sup>44</sup> Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Rapport annuel, 2007–2008. (Ottawa : TPSGC, 2008), p. 26.

<sup>45</sup> Elizabeth Thompson, « Shroud of secrecy violated in Ottawa ». *The Gazette*, Montréal, le 20 septembre 2006.

première fiche portait un « F » et un pourcentage de présomptions de refus de 38 p. 100. L'année suivante, le pourcentage de présomptions de refus avait chuté à 3,6 p. 100, et la cote avait grimpé à « A ». Au cours des années suivantes, sauf pour 2003–2004, le BCP a fait piètre figure, obtenant habituellement la cote « F ». Le commissaire à l'information accompagne toujours une mauvaise fiche de rendement de recommandations visant à améliorer la situation. La dernière fiche de rendement du BCP pour l'année 2005–2006 recommandait qu'il se fixe comme objectif une cote idéale de « A » et une cote minimale de « B »<sup>46</sup>. Le BCP a réagi en embauchant du personnel supplémentaire, en réorganisant son processus d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIRPR) et en donnant une formation obligatoire aux employés. Dans le rapport annuel du BCP pour 2006–2007, le commissaire à l'information critiquait la persistance d'une « gestion très hiérarchisée, à peu près unique dans l'administration fédérale », qui laissait peu de latitude au coordonnateur à l'AIRPR et qui l'obligeait à s'en remettre aux échelons les plus élevés du BCP pour de trop nombreuses décisions concernant la divulgation de documents<sup>47</sup>.

Les cotes accordées aux ministères suscitent l'attention des parlementaires et des médias et incitent ceux qui affichent un mauvais rendement à s'améliorer. À la défense du BCP, il faut souligner qu'il s'agit d'un organisme relativement petit qui est très impliqué dans le tourbillon quotidien de l'administration fédérale. Le nombre de demandes qu'il reçoit (300 à 400 par année), leur complexité et leur nature délicate expliquent en grande partie les demandes en souffrance au BCP au cours d'une année donnée. Le fait que le BCP occupe une place stratégique au centre nerveux du gouvernement et qu'il est très au fait des préoccupations du Premier ministre et des autres ministres l'incite sans aucun doute à la prudence et cause des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information.

### **Numérisation et gestion des documents**

L'évolution de la technologie, surtout l'arrivée du courrier électronique, a modifié le volume et le contenu des communications acheminées au gouvernement et qui circulent

---

<sup>46</sup> Commissaire à l'information du Canada, Rapport annuel, 2006–2007. Bureau du Conseil privé, Rapport d'étape sur les demandes d'information en présomption de refus – 2005. (Ottawa : TPSGC, 2007.)

<sup>47</sup> Ibid.

en son sein. Les effets de la numérisation sont nombreux et ne sont pas encore bien analysés dans la documentation disponible. Il faudra donc se contenter de quelques observations sélectives se rapportant aux thèmes de la présente étude. De nos jours, près de 90 p. 100 des documents du gouvernement sont rédigés sous forme électronique et, de plus en plus, ils sont transmis en pièces jointes à des courriels. On craignait au départ que l'introduction du courrier électronique puisse limiter la franchise de la correspondance au sein du gouvernement, parce que les messages n'étaient pas parfaitement sécurisés. Cette crainte semble toutefois avoir été exagérée. Désormais, le courrier électronique est tellement ancré dans le travail quotidien que les employés occupés ne font souvent pas l'effort de s'autocensurer. En outre, la technologie a évolué et offre une plus grande sécurité, par exemple la messagerie NIP à NIP sur le BlackBerry, qui ne laisse aucune trace sur un serveur central. Dans son rapport annuel de 2007–2008, le commissaire à l'information du Canada a décrit une plainte selon laquelle les messages transmis sur BlackBerry entre les fonctionnaires du BCP et ceux d'un autre ministère n'étaient pas consignés correctement. La plainte n'a pu être confirmée, mais le Commissaire a mentionné qu'aucune politique uniformisée ne régissait les communications NIP à NIP et que le Secrétariat du Conseil du Trésor conseillait à chaque institution d'élaborer sa propre politique<sup>48</sup>.

La dépendance au courrier électronique réduit le rôle de la hiérarchie dans la structuration des communications, l'information circulant de plus en plus par des réseaux informels. Le style de communication devient de moins en moins formel, parce que les normes officielles et les conventions informelles relatives au courrier électronique ne sont pas claires, rigoureuses ou intégrées à la culture des organismes. Comme les dossiers électroniques ne s'empilent pas dans les chemises de classeurs surchargés ou dans des boîtes au sous-sol, les gens sont relativement peu conscient de la nécessité de saisir, de gérer, d'éliminer et de récupérer les documents électroniques de toutes sortes.

En 2006, Bibliothèque et Archives Canada a distribué un guide sur la gestion des courriels dans tous les ministères et agences du gouvernement fédéral. On y mentionnait que les courriels créés, reçus ou transmis durant le cours normal des opérations gouvernementales, y compris les documents annexés, sont des documents de

---

<sup>48</sup> Commissaire à l'information du Canada, Rapport annuel, 2007–2008. (Ottawa : TPSGC, 2008), p. 41.

l'administration fédérale qui doivent être gérés conformément à la législation pertinente, qui comprend la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ainsi qu'à la politique du Conseil du Trésor sur la gestion de l'information. Les courriels traitant des activités gouvernementales doivent être conservés. Les courriels de nature éphémère – selon la définition donnée dans la politique – peuvent seulement être effacés après avoir servi le but pour lequel ils ont été rédigés, à condition de ne pas faire l'objet d'une demande d'accès en vertu de la LAI. Les courriels sont censés être « conservés dans des systèmes de documents identifiables » et être « gérés de façon adéquate et efficace », en conformité avec « les politiques, les lignes directrices et les procédures ministérielles »<sup>49</sup>.

Les lois, les politiques et les procédures sont certes nécessaires, mais c'est un défi de taille de s'assurer que les employés ont les connaissances et les compétences nécessaires pour bien gérer les documents électroniques, qu'ils sont sensibilisés à cette question et qu'ils sont déterminés à le faire. L'instauration de saines pratiques de gestion de l'information dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental relève de la Direction du dirigeant principal de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). À l'automne 2008, la Direction a diffusé un document sur les notions fondamentales en gestion de l'information (IM Basics) dans le but d'expliquer clairement aux employés de tous les échelons leurs responsabilités en ce qui a trait à la gestion au quotidien des documents numériques. Un programme de formation des employés accompagne ce document, afin de les renseigner sur la gestion de l'information (GI). Il y a aussi de la formation supplémentaire pour les gestionnaires. Lors d'une interview accordée à un magazine spécialisé en technologie au sein des administrations gouvernementales, le responsable du SCT a reconnu qu'il était plus difficile de changer les habitudes des employés que de remplacer le matériel et que de nombreux ministères au sein de l'appareil gouvernemental [TRADUCTION] « faisaient toujours les choses à leur manière »<sup>50</sup>. L'adoption de méthodes cohérentes et uniformisées de gestion de l'information et de tenue des dossiers représente un défi énorme pour toutes les

---

<sup>49</sup> Bibliothèque et Archives Canada, *Gestion du courrier électronique au sein du gouvernement fédéral*. (Ottawa, 2006.)

<sup>50</sup> Chad Vander Veen, *Canada Creates Comprehensive Records Management Strategy*, [www.govtech.com/gt/print\\_article.php?cd=41861](http://www.govtech.com/gt/print_article.php?cd=41861), téléchargé le 12/10/2008.

administrations gouvernementales qui doivent satisfaire aux exigences de la loi, s'acquitter de leurs obligations juridiques, assurer la continuité et respecter les exigences de reddition de comptes.

Pour améliorer sa capacité de créer des registres de documents de toutes sortes et d'assurer l'accès à ces documents, le gouvernement du Canada a entrepris dans les années 1990 de mettre en place le Système de gestion des documents et des dossiers électroniques (SGDDE). Selon le professeur Alasdair Roberts, un expert du droit de l'accès à l'information, le SGDDE vise à donner une structure aux « données non structurées », soit les divers documents que les bureaucraties génèrent quotidiennement en grande quantité sous forme de lettres, de notes de service, de courriels, de rapports provisoires, de dossiers de présentation, etc.<sup>51</sup>. Ces documents sont stockés dans de grandes bases de données. Lorsqu'un nouveau document s'ajoute, l'information de base tirée du vocabulaire contrôlé employé pour classer les documents facilite la consultation des bases de données à l'aide des moteurs de recherche du gouvernement du Canada. On désigne aussi sous le terme « balisage méta » le processus d'assignation de « descripteurs autorisés » aux documents.

Même si le gouvernement du Canada a été reconnu comme un chef de file par des associations de l'industrie, la promesse d'un bureau sans papier est loin d'être réalisée. Le système actuel de gestion de l'information demeure en transition. Les données électroniques côtoient d'énormes quantités de documents imprimés comme autrefois, incluant de la correspondance, des notes de service et des rapports provisoires qui se comparent à ceux qui étaient produits il y a des décennies. Dans leurs rapports, la vérificatrice générale du Canada et le commissaire à l'information ont critiqué la gestion globale des documents au sein du gouvernement, et le Bureau du Conseil privé a été pris à partie en raison de l'état désastreux de ses dossiers, dont bon nombre sont conservés dans le sous-sol humide de l'édifice Langevin

---

<sup>51</sup> Roberts, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in an Information Age*. (New York : Cambridge University Press, 2006).

### **Quelques données probantes comparatives sur les communications du gouvernement**

La présente section résume les conclusions d'un examen sélectif de la manière dont les gouvernements de quatre autres pays ont traité et réglé les problèmes de communications. Les annexes A à C présentent une synthèse des faits nouveaux en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Seules les tendances générales relevées dans ces pays sont décrites ici, et ce de manière succincte. À l'instar de celle du Canada, les administrations gouvernementales de ces trois pays doivent faire face à des contextes de communication plus compliqués, plus intenses et plus négatifs que jamais.

La tendance en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis fait ressortir les éléments suivants :

- Le public manifeste une grande méfiance à l'endroit des motifs, intentions et comportements des politiciens.
- Les niveaux de confiance en la capacité du gouvernement de résoudre les problèmes sont très faibles, et la population nourrit des soupçons par rapport à ses prétentions.
- De plus en plus, le public exige la transparence et la divulgation.
- Les médias sont plus inquisiteurs et accusateurs que par le passé.
- Les gouvernements ont adopté des méthodes plus élaborées et des technologies plus perfectionnées pour assurer la gestion des programmes et la discipline dans le contenu des messages.
- Le dialogue entre les citoyens et les gouvernements est en hausse, et il repose de plus en plus sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication.
- Le rôle de communications a gagné en importance au sein des gouvernements et donne lieu au développement d'un groupe plus professionnel.
- Les débats s'intensifient à savoir si l'interprétation « partisane » de l'information politique n'est pas en train de remplacer la fourniture d'une information objective par des professionnels.
- Une fois en poste, les politiciens insistent pour renforcer leurs réseaux de conseillers et de soutien personnel pour s'assurer que leurs idées sont mises en pratique par les administrations gouvernementales et pour promouvoir ou protéger leur réputation.
- Dans tous les pays, on note au centre du gouvernement une différence cruciale entre les organismes qui servent exclusivement le Premier ministre dans son rôle politique, lesquels sont pourvus en personnel par des gens politiquement fidèles, et d'autres organismes qui servent à la fois le Premier ministre et le Cabinet et qui maintiennent la tradition de neutralité compétente au sein de la fonction publique.



- Des allégations de tentatives de démenti plausible ont été soulevées dans tous les pays, et les membres du personnel politique sont plus souvent blâmés que les fonctionnaires pour les tentatives de dissimulation.
- Des débats ont mené à la création de cadres non législatifs, réglementant le comportement des membres du personnel politique, plus particulièrement leurs interactions avec les fonctionnaires.
- L'évolution des technologies de l'information et des communications a eu pour effet d'augmenter le volume et la complexité des communications externes et internes, ce qui a mené à des problèmes de conservation des documents, d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.
- Des controverses ont été provoquées par la disparition d'avis formulés par des fonctionnaires, la suppression de courriels internes, les bogues des programmes informatiques menant à la perte d'information de nature délicate ainsi que le manque d'attention et de soins accordés à la conservation des documents par certains employés.
- Les méthodes de programmation informatique employées pour la saisie, le stockage et la récupération de métadonnées sont généralement les mêmes que celles qui sont utilisées au gouvernement du Canada.

L'étude n'a pas fait ressortir de controverse dans les autres pays relativement à des allégations de dissimulation de correspondance externe adressée au chef du gouvernement.

Bref, un examen des expériences de trois autres pays a révélé qu'ils connaissent des problèmes semblables en ce qui concerne le traitement des communications de nature délicate, mais qu'il n'y a pas de solution simple.

L'auteur a également tenu à rencontrer des membres du conseil exécutif de six provinces. Des représentants de quatre d'entre elles – le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et la Saskatchewan – ont accepté de participer sous le couvert de l'anonymat à des entrevues informelles d'environ 45 minutes. Ces entrevues avaient pour objet de mieux comprendre les mécanismes en place pour le traitement des communications délicates destinées aux premiers ministres provinciaux, ainsi que de vérifier l'existence de structures ou de procédures dont le gouvernement fédéral pourrait s'inspirer.

Parce que quatre provinces seulement ont répondu à l'appel, les conclusions tirées doivent être interprétées avec prudence. Par ailleurs, l'impossibilité pour les répondants de savoir exactement quel type de rapport résulterait de la présente étude les a probablement incités à bien peser chacun de leurs mots quant à cette partie des opérations

gouvernementales qui reste mystérieuse et rarement explorée. Enfin, en raison des contraintes de temps et du manque de documentation, le chercheur s'est trouvé incapable de corroborer les descriptions et les affirmations des représentants provinciaux. Il faut préciser que ces derniers ont donné de leur temps et partagé leurs compétences avec une grande générosité.

Les observations qui suivent concernant les pratiques provinciales doivent être abordées à la lumière des réserves précitées. Les quatre systèmes provinciaux présentent les mêmes chevauchements des sphères politique et administrative qu'à Ottawa. Les fonctionnaires responsables des services de communications et les membres du personnel politique des premiers ministres provinciaux s'accordent à souligner l'unicité en même temps que l'interdépendance de leurs rôles. La taille de l'appareil est importante au niveau des relations qui existent entre les deux sphères. En Ontario, dont l'appareil gouvernemental est relativement imposant, les structures, les procédures et les documents administratifs qui se rapportent aux fonctions de communication ont un caractère plus complexe et plus officiel. Au chapitre de la correspondance, par exemple, les protocoles détaillés sont l'aboutissement des modifications apportées au fil des ans ; ils ont été adoptés presque sans changement par chaque nouveau gouvernement. Dans les trois autres administrations provinciales plus petites, la zone grise à la croisée des sphères politique et administrative est moins bureaucratisée, moins réglementée et plus informelle, et elle favorise davantage les échanges directs. Dans les quatre provinces ce sont des fonctionnaires qui sont chargés de trier les envois postaux et les courriels destinés au premier ministre. Elles ont toutes des critères permettant de séparer le courrier ordinaire et celui qui est politique ou personnel, auquel les membres du personnel politique devront répondre. En règle générale, les modalités y sont les mêmes que dans l'administration fédérale. Les entrevues n'ont permis de révéler aucune particularité dont le gouvernement du Canada pourrait tirer profit.

## **Conclusion**

La communication est essentielle à la politique, à la gouvernance, aux politiques publiques et à la gestion publique. Si un Premier ministre n'intègre pas le volet communications dans son leadership politique et à toutes les étapes du processus

d'élaboration des politiques et de gestion du gouvernement, il risque de ne pas atteindre ses objectifs électoraux et politiques ainsi que ses objectifs de gouvernement. Lorsque la vie politique ressemble à une campagne électorale permanente, les activités de campagne et la gouvernance deviennent presque impossibles à distinguer. Initialement employée pour décrire des tactiques électorales, l'expression « interprétation partisane » en est venue à englober toutes les communications du gouvernement. La volonté de donner une interprétation favorable à l'information et aux événements et de chercher à orienter l'opinion publique de manière à obtenir son appui représente une préoccupation du centre politique du gouvernement qui se reflète maintenant sur la culture administrative de la fonction publique.

La couverture médiatique de la politique et de la gestion du gouvernement est maintenant plus continue, instantanée et accusatrice. Il s'agit en partie d'un moyen utilisé par les médias pour conserver une position viable dans le contexte de concurrence grandissante des marchés médiatiques. Il s'agit aussi d'une réaction aux tentatives des gouvernements de contrôler l'information et de diriger les nouvelles de manière proactive. L'importance que les médias accordent aux bévues, aux excès et aux erreurs inévitables crée un stéréotype négatif selon lequel les politiciens et les gouvernements sont peu dignes de confiance et incompetents. La méfiance et l'attitude négative des médias dans leur couverture du gouvernement, jumelées à la plus grande transparence résultant des lois sur l'accès à l'information, amènent les gouvernements à redouter les erreurs et à recourir à des stratégies de prévention et de défense pour éviter les nouvelles négatives.

La plupart du temps, la majorité des citoyens sont des spectateurs des processus politiques et de gouvernance. Leurs impressions et leurs croyances par rapport à ces deux processus sont surtout fondées sur les reportages et les images qu'on leur présente dans les médias, plus particulièrement à la télévision. De manière générale, le degré d'attention qu'ils accordent aux affaires publiques et leur engagement à cet égard ont diminué au cours des dernières décennies. Les Canadiens sont plus instruits que par le passé et ils ont accès à un plus grand nombre de sources d'information et d'opinions sur les enjeux publics. Cependant, les sondages d'opinion révèlent les niveaux très bas au sein de la société canadienne relativement à ce que les spécialistes en sciences sociales

appellent le « savoir civique ». En d'autres termes moins polis, cela signifie que le public ignore une bonne partie des caractéristiques fondamentales du système politique, de l'appareil gouvernemental et des enjeux auxquels le gouvernement doit faire face à n'importe quel moment. Ces mêmes citoyens ont moins d'égards pour l'élite gouvernementale; ils veulent être consultés, ils veulent des voies de communication avec lesquelles ils se sentent à l'aise et qu'ils jugent pratiques, et ils insistent pour avoir un gouvernement plus transparent, sensible et responsable. La gestion de multiples moyens d'interaction avec les citoyens (poste, courriel, téléphone, contacts personnels, consultations en ligne, etc.) visant de nombreuses fins différentes (informer, écouter, persuader, servir, intéresser, etc.) se révèle un défi majeur pour les gouvernements et les fonctions publiques.

Le terme « gouvernement électronique » (cyber-gouvernement) se réfère habituellement à l'utilisation des technologies de l'information et des communications dans des contextes gouvernementaux. Le cyber-gouvernement est un phénomène qui n'est ni homogène ni statique. De façon générale, les gouvernements ont eu tendance à entreprendre les initiatives de cyber-gouvernement d'un grand degré de perfectionnement et de complexité technologiques et organisationnelles. Le gouvernement du Canada a été reconnu par des associations de l'industrie comme un chef de file parmi les administrations gouvernementales en raison de ses projets et de ses réalisations dans ce domaine. Le Gouvernement en direct (GED) et Service Canada représentent deux initiatives de taille que le gouvernement a introduites pour fournir aux Canadiens de l'information, un accès et des services plus intégrés. Toutefois, les initiatives de cyber-gouvernement ont été lancées dans un contexte caractérisé par un réseau complexe de lois et de règles conçues pour protéger un ensemble de valeurs, notamment le droit du public à l'information, la protection de la vie privée, la sécurité, la responsabilité civile, la responsabilisation et la gestion des documents.

Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que le processus de correspondance entre les citoyens et leur gouvernement soit pleinement compris si on ne prend pas conscience du contexte dynamique plus large dans lequel il se déroule. L'impact le plus important des nouvelles technologies de l'information et des communications a été d'accroître le volume de communications qui sont adressées au gouvernement, surtout le courrier

électronique. Les Canadiens peuvent écrire plus facilement au Premier ministre, en utilisant le courriel plutôt que la poste, comme cela se faisait auparavant, et leur message arrive immédiatement plutôt que quelques jours plus tard. Au sein du gouvernement, un des effets du courrier électronique a été de permettre un partage accru de l'information, notamment en facilitant les communications horizontales entre les différentes divisions des organismes et entre les différents organismes. Le volume de courriels et leur rapidité de transmission mènent à une surcharge d'information, ce qui fait qu'on accorde moins d'attention aux exigences relatives à la conservation des documents.

La présente étude porte sur les facteurs politiques, juridiques, structurels et culturels qui influent sur les communications au centre du gouvernement. Son thème unificateur réside dans l'idée que les communications dans le secteur public doivent être examinées dans une perspective à la fois stratégique et conditionnelle. Les stratégies doivent convenir aux contextes de communication externes et internes de chaque gouvernement. Certes, on peut apprendre des autres ressorts, mais il est risqué d'emprunter des structures et des procédures de communication qui semblent fonctionner pour d'autres gouvernements, mais dans des conditions différentes. Pour éviter ce qu'on appelle communément les « pratiques exemplaires » ayant cours ailleurs et adopter une « pratique intelligente », il faut élaborer et perfectionner des plans de communication qui conviennent au contexte, à la taille, aux capacités et à la culture d'un système politique et gouvernemental précis. Avec le temps, le gouvernement du Canada a perfectionné ses structures, ses politiques et ses pratiques de communications. Il s'est ainsi donné une approche systématique, professionnelle et évolutive. Aucune caractéristique structurale, procédurale ou technologique relevée dans l'analyse comparative des autres ressorts n'a été considérée supérieure au point d'en recommander fortement l'adoption par le gouvernement du Canada

S'agissant de la préoccupation spécifique concernant le traitement de la correspondance, il existe des structures, des règles, des manuels et des pratiques établies permettant au personnel de satisfaire aux exigences politiques, juridiques et administratives. Les messages de l'extérieur envoyés au Premier ministre doivent être acheminés par le biais des Services de la correspondance de la haute direction (SCHD), qui relèvent des Services ministériels au Bureau du Conseil privé. Le directeur de cette

unité et ses 35 employés sont des fonctionnaires professionnels et impartiaux, dont la plupart possèdent des années d'expérience au sein du gouvernement. Il existe un système bien établi pour trier la correspondance de toutes sortes, pour les consigner et pour faire le suivi des réponses données. La correspondance reçue à caractère « politique » est transmise à l'unité de la correspondance du Cabinet du Premier ministre. Comme il est mentionné dans le corps de la présente étude, la désignation de correspondance « politique » est, dans la plupart des cas, simple et fondée sur les connaissances des employés des SCHD et sur les pratiques antérieures en ce qui concerne le traitement des divers types de correspondance. Si une communication donnée soulève un doute ou si sa nature semble très délicate sur le plan politique, il existe un protocole bien établi de consultation du directeur des SCHD. Celui-ci peut, à son tour, demander l'avis de ses supérieurs et, dans de rares circonstances, consulter le greffier du Conseil privé. Même si on ne peut éliminer complètement cette possibilité, il est très peu probable qu'un employé du BCP cherche délibérément à protéger le Premier ministre et le gouvernement en place en retenant de l'information, de telle sorte qu'un cas de démenti plausible relatif à un événement controversé puisse se produire. Bien sûr, un manque de jugement ou des problèmes de communication sont toujours possibles.

En ce qui concerne les systèmes de traitement de l'information employés pour traiter le courrier postal et électronique, celui du BCP semble être à la fine pointe et est comparable, voire supérieur, à ceux des autres pays. La disparition de millions de courriels à la Maison-Blanche, qui a fait les manchettes et dont nous avons parlé plus tôt, ne se serait sans doute jamais produite au gouvernement du Canada. Bref, à Washington, le gouvernement Bush a cherché à contourner les règles de conservation des documents officiels en utilisant un service de courrier électronique privé aux Services exécutifs et en misant, en guise de stratégie de sauvegarde, sur les fichiers des bases de données de Microsoft Outlook provenant de chaque ordinateur, lesquels sont devenus instables parce qu'ils étaient trop gros. Certes, il convient d'améliorer l'enregistrement, le stockage et la récupération des courriels au gouvernement du Canada, mais les énormes « trous noirs » tels que ceux qui ont été créés à Washington sont très peu probables.

Il existe fort peu d'information sur l'unité de la correspondance du Cabinet du Premier ministre (CPM) qui reçoit le courrier et les courriels de nature politique et qui y

répond. Le CPM est une organisation hautement partisane dont les employés font l'objet d'une nomination politique, parce qu'ils s'identifient aux objectifs du Premier ministre et au programme du parti au pouvoir. La vie au CPM est très mouvementée, trépidante et désordonnée. On y souligne l'importance de la confidentialité et de la discipline quant au contenu des 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. Une grande insistance est mise sur la solidarité et la loyauté. La principale tâche consiste à servir, appuyer et protéger le Premier ministre. Lors de la première expansion du rôle du CPM, à l'initiative du Premier ministre Trudeau (1968–1979), on craignait que le premier secrétaire du Premier ministre et les autres membres du personnel politique en viennent à déterminer ce que le Premier ministre devait entendre et voir, et à le protéger contre les pressions politiques et les nouvelles défavorables. Parmi les conséquences potentielles figurent la responsabilité mal définie des actions et de l'inaction ainsi que le manque de responsabilisation.

Dans tous les systèmes parlementaires dotés d'un cabinet, on reconnaît que les Premiers ministres ne peuvent pas travailler efficacement sans une structure personnelle de consultation et de soutien administratif. L'existence d'un bureau partisan et d'un bureau du Cabinet au service du Premier ministre est désormais bien acceptée, même si on s'inquiète de l'influence indue des conseillers du Premier ministre. 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 assujéti aux lois, aux règles et aux lignes directrices administratives qui s'appliquent aux ministères, y compris au BCP. Comparativement à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les débats concernant la nomination, le rôle et la responsabilisation des adjoints ministériels viennent à peine de commencer au Canada. Il faudrait d'abord reconnaître qu'un groupe d'acteurs influents a vu le jour au sein du système politique, lesquels partagent l'espace politique et administratif avec les politiciens élus et les fonctionnaires ayant fait l'objet d'une nomination.

Dans d'autres pays, cette reconnaissance s'est manifestée par diverses réformes :

- Au Royaume-Uni, un code ministériel non législatif (dont la dernière version remonte à juillet 2007) oblige les ministres à respecter l'impartialité politique de la fonction publique et à prendre dûment compte des conseils des fonctionnaires, en leur donnant bon poids. Le code est mis en application par le Premier ministre.
- Au Royaume-Uni, un code de la fonction publique non législatif oblige les fonctionnaires à établir les faits et les enjeux pertinents en toute honnêteté, à corriger les erreurs dès que possible et à ne pas tromper ou délibérément induire en erreur les ministres, le Parlement ou qui que ce soit. Les violations du code sont traitées par la Commission de la fonction publique.
- En Australie, le personnel politique reçoit une certaine formation et une certaine sensibilisation, de sorte que les membres « temporaires » du personnel servant les ministres aient une certaine connaissance des principes constitutionnels d'un système de gouvernement parlementaire doté d'un cabinet et que leur rôle soit assez bien défini par rapport à la fonction publique.

Il existe des moyens juridiques, organisationnels, procéduraux et technologiques pour promouvoir l'intégrité du traitement de l'information et des processus de communication au sein du gouvernement. De façon générale, le gouvernement du Canada ne semble pas avoir de retard par rapport aux autres gouvernements lorsqu'il s'agit de faire face à l'abondance de l'information reçue, générée, traitée, utilisée, stockée et récupérée dans le cadre du processus de gouvernance et d'administration.

Les véritables défis viennent de la professionnalisation des processus de communication politique dans un cadre de campagne électorale permanente qui est devenu un élément majeur de la gestion au quotidien du gouvernement. Lorsque les gouvernements se livrent à l'« interprétation partisane » et tentent d'embellir leur image, les citoyens ont le sentiment de se faire duper. Les médias réagissent en se livrant à leur propre interprétation, qui passe par le dévoilement d'excès et de bévues. Tout cela porte atteinte à la réputation et à l'efficacité du gouvernement en tant qu'institution. Les dirigeants de la fonction publique – tant élus que nommés – qui adhèrent à une culture de valeurs et d'éthique rigoureuse contribuent davantage à rétablir la confiance du public que la multiplication des règles et des mécanismes de responsabilisation.



## ANNEXES

### **Annexe A Problèmes de communications en Australie**

Au cours de la dernière décennie, les problèmes de communication au sein du gouvernement, les allégations de démentis plausibles, le rôle des conseillers ministériels et la nécessité d'accroître la transparence et la responsabilisation ont fait l'objet d'enquêtes parlementaires et de débats publics à l'échelle nationale en Australie.

L'événement déclencheur a été l'affaire des enfants jetés à la mer (qu'un rapport d'enquête sénatoriale subséquent désigne par les mots [TRADUCTION] « un certain incident maritime ») qui a été dévoilée en octobre 2001. À ce moment, le gouvernement de coalition libéral-national du Premier ministre John Howard s'apprêtait à déclencher une campagne électorale. Des ministres du gouvernement alléguaient que des demandeurs d'asile arrivés par la mer avaient jeté des enfants à la mer afin d'obtenir le refuge en Australie. Le Premier ministre Howard avait par la suite laissé entendre que l'embarcation avait délibérément été coulée, alors que d'autres rapports affirmaient que celle-ci s'était brisée sous l'effet du remorquage par la marine. En réponse, le Premier ministre Howard avait maintenu que ses déclarations s'appuyaient sur des renseignements qui lui avaient été transmis à l'époque. On estimait généralement que le gouvernement Howard avait été réélu avec une plus grande majorité à la Chambre des représentants en raison de sa position ferme contre l'immigration illégale. Il convient de noter, car cela est important pour ce qui suit, que le gouvernement n'était pas majoritaire au Sénat, comme c'est habituellement le cas à la Chambre haute en Australie car ses membres sont élus à la proportionnelle. Ce sont surtout les comités sénatoriaux qui ont cherché à découvrir qui avait appris quoi et quand.

Ces premiers événements ont donné lieu à une série d'enquêtes, de rapports, d'articles dans les médias et de livres. Les questions de démenti plausible ont été longuement débattues au sein d'un comité spécial du Sénat qui avait fait enquête sur l'affaire des enfants jetés à la mer. Le rapport de ce comité, qui comportait une conclusion majoritaire et une opinion dissidente des membres du gouvernement<sup>52</sup>, renfermait de nombreuses observations et recommandations. En ce qui concerne l'objet

---

<sup>52</sup> [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/maritime\\_incident\\_ctte/report/index.htm](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/maritime_incident_ctte/report/index.htm)).

de la présente étude, il avait été recommandé que la Commission de la fonction publique australienne (CFPA) prépare un document de discussion sur la conservation des documents dans le but de rédiger des lignes directrices pratiques à l'intention des fonctionnaires, qu'elle intègre aux programmes de perfectionnement des cadres supérieurs une formation sur les principes et les pratiques de responsabilisation pour l'ensemble des activités gouvernementales et que, après consultation du ministère du Premier ministre et du Cabinet (MPMC), elle prépare des lignes directrices pour déterminer les responsabilités des chefs d'agences lorsqu'un ministre ne donne pas suite aux avis destinés à rectifier des renseignements erronés sur des faits importants pour le public.

Dans le cadre de son enquête, le comité sénatorial a entendu un grand nombre de témoignages sur le risque que le personnel politique sème la confusion et cause des problèmes dans la transmission de l'information et la formulation d'avis aux ministres. Le rapport de 2002 invitait le MPMC à élaborer un code de conduite (comprenant un énoncé des valeurs et de l'éthique) pour les conseillers ministériels, de même que des mécanismes pour traiter les plaintes relatives à la violation de ce code. La question a été confiée à un second comité sénatorial en 2003<sup>53</sup>, qui a critiqué le gouvernement pour ne pas avoir créé de code de conduite, pour avoir refusé d'autoriser les conseillers ministériels à comparaître devant des comités parlementaires et pour n'avoir donné qu'une formation limitée aux membres du personnel politique qui occupaient des postes stratégiques dans le réseau des communications du gouvernement.

À la fin de 2004, un autre jalon a été posé lorsqu'un membre du personnel politique qui avait informé le Premier ministre Howard des inexactitudes au sujet de l'affaire des enfants jetés à la mer s'est manifesté. Un comité sénatorial a mené une brève enquête sur cet élément de preuve<sup>54</sup>. La décision de ce comité reflétait également les divisions entre l'opposition et le gouvernement, et les membres du gouvernement qui étaient minoritaires ont produit un rapport dissident. Plusieurs des observations contenues dans le rapport majoritaire sont pertinentes pour la présente étude :

---

<sup>53</sup> [http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fapa\\_ctte/completed\\_inquiries/2002-04/mops/index.htm](http://www.aph.gov.au/Senate/committee/fapa_ctte/completed_inquiries/2002-04/mops/index.htm).

<sup>54</sup> [http://aph.gov.au/Senate/committee/scrafton\\_ctte/index.htm](http://aph.gov.au/Senate/committee/scrafton_ctte/index.htm).

- Il était nécessaire d'établir des protocoles de communication appropriés entre les ministères et les cabinets des ministres, afin de garantir que les deux parties comprennent clairement à quel moment des communications formelles ont été transmises.
- Les communications verbales sont tout particulièrement sujettes à la confusion, aux malentendus, à l'ambiguïté ou tout simplement à l'oubli ou à l'exclusion. Par conséquent, il est recommandé que les hauts fonctionnaires maintiennent des dossiers et des registres pour consigner les messages clés, de manière à en assurer l'exactitude, à permettre la responsabilisation et à préserver la confiance du public.
- La centralisation des communications au Cabinet du Premier ministre ou dans les cabinets des ministres fait que les renseignements erronés ne sont pas rectifiés par erreur, et que l'information est exposée à la manipulation pour des motifs politiques. Cela risque aussi de politiser la fonction publique. Enfin, cela mine la confiance du public dans l'intégrité de l'information diffusée sur un événement portant à controverse.

Il n'est pas surprenant que les sénateurs liés au gouvernement aient rejeté ces observations, y voyant des motifs politiques et les considérant inexacts, ce qui fait ressortir le problème inhérent à la tenue d'une enquête objective par un comité parlementaire formé de membres de partis.

Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste du Premier ministre Kevin Rudd, en novembre 2007, le sénateur John Faulkner, qui avait beaucoup participé aux enquêtes sénatoriales menées auparavant, a été nommé secrétaire du Cabinet et ministre d'État spécial. Son site web<sup>55</sup> dresse une liste d'initiatives se rapportant à la transparence et à l'intégrité au gouvernement, notamment :

- Un code de conduite pour les membres du personnel ministériel (juillet 2008);
- Un rapport annuel sur les membres du personnel ministériel et parlementaire (octobre 2008);
- Un nouveau code de conduite pour les lobbyistes (mai 2008);
- Des réformes du *Freedom of Information Act* – loi sur l'accès à l'information (juillet 2008);
- Le renforcement de la législation sur la protection des dénonciateurs;
- L'amélioration des lois sur la divulgation des dons et le financement public des partis politiques (mai 2008);
- De nouvelles lignes directrices régissant la publicité gouvernementale;
- L'abolition du comité ministériel sur les communications gouvernementales afin d'éliminer l'interprétation partisane, le transfert de la gestion des campagnes de communication aux secrétaires ministériels, l'élaboration de lignes directrices

<sup>55</sup> <http://www.smos.gov.au/>.

régissant ces campagnes, l'examen des activités de publicité par le vérificateur général et un rapport semestriel au Parlement à cet égard<sup>56</sup>.

L'*Archives Act* – la loi sur les archives, a été modifiée (octobre 2008) de manière à donner une nouvelle définition au terme « document », à savoir qu'un document peut revêtir n'importe quelle forme, ce qui confère une reconnaissance légale aux documents électroniques et impose des règles rigoureuses aux ministères et aux agences en ce qui a trait à la conservation, à la gestion et à l'archivage des documents.

La question de l'équilibre entre l'indépendance de la fonction publique et la réceptivité dans ses relations avec le gouvernement de l'époque a fait l'objet de discussions franches sur les tribunes publiques commanditées par l'Institute of Public Administration of Australia. Plusieurs livres utiles ont été publiés :

- Anne Tiernan, *Power Without Responsibility: Ministerial Staffers in Australian Governments from Whitlam to Howard*. Sydney : University of New South Wales, 2007.
- Patrick Weller, *Don't Tell the Prime Minister*. Melbourne : Scribe, 2002.
- Kathy MacDermott, *Whatever Happened to Frank and Fearless? The impact of new public management on the Australian Public Service*. Canberra : Australian National University Press, 2007.

---

<sup>56</sup> Voir le discours du sénateur Faulkner intitulé *Transparency and Accountability: Our Agenda*, prononcé le 30 octobre 2008, en ligne : [http://www.smos.gov.au/speeches/2008/sp\\_20081030.html](http://www.smos.gov.au/speeches/2008/sp_20081030.html).

## **Annexe B**

### **Expérience récente du Royaume-Uni concernant les communications du gouvernement**

La controverse, les enquêtes et les réformes visant les rôles centralisés de communication au sein du gouvernement travailliste du Premier ministre Blair ont constitué un enjeu majeur du programme politique et médiatique du Royaume-Uni au cours de la dernière décennie. De manière générale, le problème résidait dans la « politisation » des communications. Le gouvernement Blair était reconnu pour orienter et « vendre » ses politiques en s'appuyant sur des sondages et des groupes de consultation. Des efforts complexes d'interprétation partisane ont été déployés pour rehausser la réputation du Premier ministre et de son gouvernement. Des conseillers spéciaux et des membres du personnel ministériel ont accaparé les fonctions de communication ou ont cherché à contrôler la fonction publique professionnelle. Quatre processus ont cristallisé ces préoccupations et ont donné lieu à un programme de réforme. Nous ne pouvons présenter ici que les points saillants de ces processus.

Le premier processus impliquait un comité permanent de la Chambre des communes sur les normes dans la fonction publique (*Standards in Public Life*), lequel a tenu une série d'audiences et publié autant de rapports. Son neuvième rapport, produit en 2003, était intitulé *Defining the Boundaries Within the Executive: Ministers, Special Advisers, and the Permanent Civil Service* (déterminer les frontières au sein de l'exécutif : ministres, conseillers spéciaux et fonction publique permanente). Il reflétait les préoccupations exprimées à grande échelle au sujet du Government, Information and Communications Service (GICS) [service de l'information et des communications du gouvernement] et de la responsabilisation du personnel du Cabinet du Premier ministre. Plus particulièrement, ce rapport portait sur le rôle et l'influence de deux conseillers spéciaux : M. Charles Powell, chef de cabinet, et M. Alastair Campbell, qui en sa qualité de directeur des Communications était considéré comme le « maître de l'interprétation partisane » pour le Premier ministre et le gouvernement. Le comité parlementaire était surtout préoccupé par les « pouvoirs exécutifs » de diriger les fonctionnaires qui étaient conférés aux deux conseillers spéciaux. Tout en reconnaissant que le Premier ministre avait clairement besoin de conseillers personnels, le comité avait décelé un virage dans la

pratique en notant que ceux-ci ne se contentaient plus de conseiller le Premier ministre et d'exprimer ses désirs, mais qu'ils prenaient de plus en plus le contrôle des mesures nécessaires pour les satisfaire. Le comité a demandé qu'on modifie le *Civil Service Act* (loi sur la fonction publique), afin de clarifier et de réglementer le rôle des conseillers spéciaux, et qu'on adopte entre temps un code de conduite pour le Cabinet du Premier ministre.

Le deuxième processus était l'enquête Hutton sur les circonstances entourant le suicide d'un chercheur en armement du gouvernement après qu'il eut été cité, en juillet 2003, comme la source possible d'un reportage de la BBC indiquant que le gouvernement Blair avait « maquillé » les renseignements sur les armes de destruction massive en Iraq. Le rapport de lord Hutton, diffusé en 2004, n'a fait état d'aucune preuve de manipulation ou de dissimulation, une conclusion qui a fait l'objet de nombreuses critiques selon lesquelles la commission d'enquête n'avait été que trop disposée à accepter les explications du Premier ministre et des hauts fonctionnaires. Au cours de l'examen minutieux qui a duré plusieurs semaines, les rouages internes du Cabinet du Premier ministre ont été exposés, surtout le travail de M. Campbell. M. Campbell a témoigné dans le cadre de l'enquête et a présenté sa démission peu après. Le rapport Hutton de 750 pages, dont 18 annexes, comprenait des centaines de documents, dont des notes de service, des courriels et des transcriptions de conversations. C'était la première fois au Royaume-Uni qu'une enquête publique requérait des courriels et les rendait publics, et la récupération de ces courriels a fait ressortir de graves lacunes dans les politiques et les pratiques de destruction et de stockage des documents électroniques de toutes sortes. À partir de 2004, le bureau des documents du gouvernement britannique a exigé que tous les courriels, y compris les fichiers effacés, soient automatiquement stockés sur des ordinateurs centraux et que leur destruction soit centralisée.

Le troisième processus consistait en une enquête de suivi sur le système du renseignement, menée par un comité de cinq membres formé de parlementaires et de fonctionnaires expérimentés dans le renseignement. Il ne convient pas ici d'étudier les questions et les recommandations détaillées du deuxième rapport (appelé le rapport Butler, du nom de son président lord Butler). Cependant, l'une des conclusions touche directement la présente étude, à savoir les préoccupations relatives au caractère

« informel » des communications au centre du gouvernement, qui a réduit [TRADUCTION] « la possibilité de jugements éclairés de la collectivité sur le plan politique ».

Le quatrième processus, soit l'examen Phillis des communications du gouvernement (dirigé par Robert Phillis, directeur exécutif du groupe des médias Guardian), a débuté en février 2003, lorsque le gouvernement Blair a accepté la recommandation du comité spécial des Communes sur l'administration publique de procéder à l'examen du GICS. Les rapports provisoire et final du comité Phillis ont fait ressortir le manque de confiance entre les politiciens et le gouvernement, d'une part, et les médias et le public, d'autre part. Ces rapports portaient essentiellement sur les relations entre les conseillers médiatiques spéciaux auprès des ministres et les fonctionnaires qui composent le GICS. Selon le rapport final, les conseillers réduisent la pression sur les fonctionnaires de jouer leur rôle de promotion de façon telle que leur neutralité peut s'en trouver compromise. Les conflits entre les personnes ayant fait l'objet d'une nomination politique et les hauts fonctionnaires, lorsqu'il s'agit de déterminer où se termine l'« interprétation partisane » politique et où commence la transmission objective de renseignements, étaient jugés dangereux. Le GICS a été qualifié de réseau vertical et peu structuré, qui n'avait ni le pouvoir ni la capacité d'imposer des normes de communication. En réponse au rapport Phillis, le gouvernement Blair a accepté la recommandation de confier à un haut fonctionnaire le contrôle des communications du gouvernement et de former un groupe gouvernemental de politiques des communications chargé de la promotion de pratiques exemplaires. En juillet 2008, la Chambre des lords a confié à son comité des communications la tenue d'une enquête sur l'impartialité, l'efficacité et l'efficience des systèmes de communication gouvernementaux. Le premier témoin, Robert Phillis, a déclaré qu'il voyait de manière généralement positive les premières mesures et l'engagement à long terme du gouvernement pour mettre à exécution les recommandations de son rapport.

Un autre fait qui s'est produit au Royaume-Uni mérite d'être mentionné brièvement. Ce fait concerne les débuts de la mise en application du *2001 Freedom of Information Act* (loi sur l'accès à l'information). Lors d'une décision rendue en 2005, le tribunal sur l'information (Information Tribunal), qui tranche les différends concernant la

divulgaration de l'information, s'est prononcé sur la question de savoir si l'information conservée sur support électronique, puis effacée d'un système « opérationnel », mais préservée dans les banques de données centralisées ou dans les archives, étaient toujours « détenue » par le gouvernement. Le tribunal a jugé que toutes les données de sauvegarde stockées sont archivées et récupérables aux fins de la loi sur l'accès à l'information. Cela dit, la récupération à partir des corbeilles et des bandes de sauvegarde informatiques était relativement simple, mais l'extraction de l'information à partir de systèmes informatiques centralisés pouvait exiger beaucoup de temps et du personnel spécialisé, entraînant ainsi des coûts supérieurs aux plafonds fixés dans la loi sur l'accès à l'information.



## **Annexe C**

### **Communications présidentielles aux États-Unis**

*Rebecca Jensen*

Il n'y a pas si longtemps (une génération), les documents des présidents américains étaient considérés comme la propriété privée du titulaire du poste pendant et après son mandat. Le droit du président de refuser l'accès aux communications pendant son mandat a été considéré par divers tribunaux comme un exercice valide du privilège de l'exécutif, un aspect nécessaire de la séparation des pouvoirs et une question de sécurité, surtout lorsque des enjeux militaires et diplomatiques étaient en cause. Par le passé, la correspondance et les autres documents du président étaient détruits après son départ, placés sous scellés pour une période indéfinie ou déterminée, donnés, vendus ou transmis aux membres de la famille, selon les désirs dans l'ancien président.

Franklin Roosevelt a choisi de créer une bibliothèque présidentielle, laquelle contient une grande quantité de documents se rapportant à son administration. Construite avec des fonds privés, elle est depuis administrée par le gouvernement fédéral. Les présidents qui l'ont suivi ont adopté cette tradition. Or, même si elles facilitent l'accès aux documents présidentiels et leur étude, ces bibliothèques n'ont pas changé la nature fondamentalement discrétionnaire de la décision de rendre publics les dossiers et les communications des présidents.

Dans la foulée de l'affaire Watergate, où l'enquête avait piétiné en raison du refus du président Nixon de fournir des bandes magnétiques et autres documents pertinents de son administration, le Congrès américain a adopté en 1978, sous l'administration Carter, le *Presidential Records Act* (PRA) (loi sur les documents présidentiels), qui est entrée en vigueur le premier jour de l'administration Reagan, en 1981. La PRA visait essentiellement à transférer la propriété de toutes les communications et documents présidentiels au gouvernement fédéral. Le président est devenu responsable du maintien de l'intégrité de ces documents, savoir tous les documents transmis ou reçus par le [TRADUCTION] « président, son personnel immédiat ou toute unité ou personne travaillant aux services exécutifs de la Présidence dont la seule fonction consistait à conseiller et à aider le président ». Le président peut décider de détruire des documents uniquement si, de l'avis de l'archiviste en chef du gouvernement des États-Unis, ceux-ci

n'ont aucune « valeur historique, probante, administrative ou informative ». Les divergences d'opinion entre le président et l'archiviste à ce chapitre sont soumises au Congrès.

Même si ces communications sont considérées comme la propriété du gouvernement et non celle du titulaire de la présidence, l'accès aux documents présidentiels reste limité pendant le mandat du président. En vertu de la PRA, le public y a accès après cinq ans, mais le président ou ses représentants peuvent empêcher l'accès aux documents qu'ils jugent délicats sur le plan politique ou qu'ils considèrent privés pendant une période pouvant atteindre douze ans. Par la suite, seuls les renseignements pouvant porter atteinte à la sécurité nationale ou aux intérêts militaires ou diplomatiques restent inaccessibles au public.

À la fin de son second mandat, le président Reagan a adopté un décret obligeant l'archiviste en chef à informer les anciens présidents avant de divulguer des documents, et donnant le droit le président en poste ou à l'ancien président dont les documents étaient en cause d'exercer le privilège de l'exécutif pour en refuser la divulgation. Le président George W. Bush a été le premier à exercer ce droit, peu après son arrivée au pouvoir. Il a alors adopté son propre décret qui établissait de nouvelles catégories de privilèges permettant de refuser la divulgation de documents présidentiels. Ces catégories incluaient le privilège juridique, qui concerne la correspondance entre le président et le personnel juridique, le privilège relatif au processus de délibération, qui concerne les documents créés dans ce cadre, le privilège relatif aux communications personnelles et le privilège fondé sur la sécurité nationale. Ces privilèges ont également été accordés au vice-président en poste et aux anciens vice-présidents. Le décret prévoyait aussi qu'en cas de différend entre un président en poste et un ancien président quant à la divulgation d'un document quelconque, la décision du président en poste l'emportait. Plusieurs contestations menées entre 2002 et 2007 ont entraîné l'annulation de certains éléments de ce décret et, le 21 janvier 2009, le président Obama l'a entièrement révoqué, sauf la disposition accordant au vice-président les mêmes droits qu'au président.

Les procédures judiciaires ont marqué les administrations Clinton et George W. Bush, faisant ressortir le conflit permanent entre le Congrès, qui cherchait à accroître son pouvoir de surveillance, les journalistes, historiens et chercheurs, qui préconisaient la

divulgaration de documents particuliers et un accès élargi à la correspondance présidentielle en général, et le président en poste ainsi que les anciens présidents, qui voulaient protéger la réputation de leurs administrations. Bruce Montgomery, historien à l'University of Colorado, évalue le problème du point de vue d'un archiviste. Il estime que les tentatives visant à multiplier les motifs qui permettent de bloquer la divulgation de documents, ainsi qu'à étendre la liste de personnes qui peuvent exercer ce privilège, sont fondamentalement incompatibles avec la responsabilisation essentielle dans un gouvernement démocratique, et il souligne que sans documents publics, les actions du président resteront sous le sceau du secret.

En vertu d'une décision judiciaire rendue en 1993, les communications électroniques et les documents informatisés doivent être traités comme tous les autres documents gouvernementaux, qu'ils soient ou non assujettis à la PRA. Le juge Charles Richey a déclaré que, en l'absence de règles les obligeant à faire le contraire, les institutions ont une tendance naturelle à effacer des documents qui donnent une mauvaise image de leur fonctionnement, et il a spécifiquement rejeté l'argument de la Maison-Blanche voulant que les messages informatisés n'entrent pas dans la définition des documents gouvernementaux. Dernièrement, le président Obama est devenu le premier commandant en chef des États-Unis à utiliser les communications sans fil et électroniques pendant son mandat, puisque les présidents Clinton et George W. Bush (2000-2008) avaient choisi de ne pas utiliser le courrier électronique. Une grande partie du débat concernant l'attachement du président Obama à son BlackBerry a porté sur les questions de sécurité; cependant, du point de vue administratif, l'importance de conserver les communications présidentielles sous toutes leurs formes mérite d'être prise en considération. Comme le *Presidential Records Act* (loi sur les documents présidentiels) inclut les communications électroniques, tous ceux et celles qui peuvent envoyer un courriel directement au président Obama, à des fins personnelles ou professionnelles, sont informés sur la manière appropriée d'utiliser ce mode de communication et de l'impact lié au fait que toute cette correspondance finira par tomber dans le domaine public.

L'accessibilité des communications a changé avec la prolifération des technologies de l'information (TI). Le chiffre approprié peut rendre les

communications classifiées plus sécurisées que jamais, mais il n'en demeure pas moins que des failles dans les logiciels, la transmission ou l'utilisation du courriel peuvent aussi rendre ces documents beaucoup plus accessibles que par le passé. Il est vrai que les documents électroniques peuvent être détruits beaucoup plus rapidement et discrètement que les documents imprimés. Au cours de la seconde administration Clinton, une erreur dans un logiciel s'est traduite par le défaut d'enregistrer des dizaines de milliers de messages électroniques, lesquels auraient normalement tous été conservés dans des archives centrales créées en premier lieu pour faciliter la réquisition de courriels à des fins judiciaires. Les enquêteurs chargés de recueillir des éléments de preuve, entre autres pour les procédures concernant l'affaire Lewinsky et la mise en accusation du président Clinton, ont soupçonné le personnel de la Maison-Blanche d'entraver les efforts de récupération de ces documents, et certains vont jusqu'à dire que certains messages ont été délibérément détruits. Même si les tentatives de récupération des courriels manquants ont finalement été abandonnées, en raison des coûts et des problèmes de faisabilité, on ignore si des documents ont été effacés et, s'il en est, combien auraient pu l'être.

Avant la prolifération des communications électroniques, la surclassification représentait déjà un aspect problématique associé aux documents et aux archives, et ce problème s'est aggravé depuis. On estime qu'entre 50 et 90 p. 100 des documents sont surclassifiés, c'est-à-dire que le niveau de classification attribué n'est pas adapté à leur contenu. Il est clairement admis que le nombre de documents inaccessibles au public et au personnel du gouvernement sous certains échelons est trop élevé et que ce phénomène complique non seulement l'accès à l'information, mais aussi l'évaluation du gouvernement, lorsque des éléments critiques des processus de décision, et parfois leurs résultats, ne sont jamais révélés. En outre, de nombreux documents dont la nature est considérée délicate à juste titre perdent ce caractère assez rapidement. Par le passé, il était habituel que des documents soient déclassifiés s'ils n'étaient plus considérés pertinents pour la sécurité nationale, mais cela se fait beaucoup moins de nos jours. Certains hauts fonctionnaires à la retraite ont mentionné que la surclassification et la non-déclassification semblaient davantage motivées par un désir d'éviter « d'embarrasser le gouvernement d'une manière ou d'une autre » que par une préoccupation légitime pour la sécurité.

La « pseudo-classification » représente par ailleurs un problème connexe et encore plus opaque qui est de plus en plus répandu. Dans le contexte de sensibilisation accrue à la sécurité qui a suivi les événements du 11 septembre 2001, il est devenu courant d'appliquer l'étiquette « sensible, mais non classifié » à des documents. Les demandes de documents portant cette étiquette qui sont présentées en vertu de la loi sur l'accès à l'information (*Freedom of Information Act*) sont systématiquement examinées par des représentants de la Sécurité intérieure, qui ont le pouvoir d'en refuser l'accès en vertu de diverses exemptions prévues dans la loi. Cette pratique brouille de façon nébuleuse et souvent incontrôlée la ligne de démarcation entre les documents du domaine public et les documents classifiés. Un employé du département de la Sécurité intérieure est autorisé à apposer l'étiquette « sensible, mais non classifié » sur un document, comme d'ailleurs d'autres départements et d'autres agences, malgré l'absence quasi-généralisée de mécanismes de surveillance ou de lignes directrices administratives régissant la bonne utilisation de cet outil.

Outre la conservation physique des communications et les règles régissant la manière et le moment de les rendre accessibles, et qui peut le faire, il convient de se pencher sur le contenu des communications présidentielles et sur les responsables de leur contrôle. Il est impossible de mettre un président au courant de toute l'information sur tous les sujets qui intéressent la population et le gouvernement des États-Unis. Il incombe aux services exécutifs de la Présidence de filtrer l'information et de la transmettre au président dans un format utile. La composition et l'organisation du personnel des services exécutifs peuvent avoir une influence énorme sur les décisions du président. De nombreux observateurs croient qu'organiser les conseillers du président selon leurs champs de compétence peut mener à des politiques formulées en vase clos, alors que le faire selon leurs fonctions peut mener à la pensée unique et à un faux consensus. Le défi, tant pour l'organisation des services exécutifs que pour la sélection des membres de son personnel, consiste à assurer un bon équilibre entre les connaissances spécialisées, l'aptitude à adopter une perspective globale et la disposition à formuler des critiques honnêtes et à envisager des solutions de rechange. Le secrétaire général joue un rôle fondamental lorsque vient le temps de fournir un soutien au président et de donner le ton relativement à la quantité et à la nature de l'information brute qui atteint le Bureau ovale.

Deux exemples tirés de la politique étrangère des États-Unis confirment l'importance du personnel de la Maison-Blanche. Durant le premier mandat du président Reagan, celui-ci était servi par une « troïka » de conseillers à l'échelon le plus élevé : James Baker, Edwin Meese et Michael Deaver. L'intelligence et les aptitudes de ces conseillers faisaient en sorte que chacun offrait des analyses et des conseils solides, alors que leur rivalité garantissait que toutes les politiques proposées au président étaient étudiées à fond. Toutefois, pour le second mandat du président Reagan, Donald Regan a été nommé au poste de secrétaire général, occupé précédemment par James Baker, et il a alors assumé les responsabilités des deux autres intervenants. À l'exception du National Security Council, qui était directement lié au président Reagan, le secrétaire général Regan contrôlait alors tous l'accès au président. Andrew Rudalevige, politicologue, croit que cette hiérarchie est en partie responsable de l'affaire Iran-Contra, car le président n'écouait plus les principaux critiques du projet au sein de l'administration, notamment Caspar Weinberger et George Shultz. De même, le politicologue soutient que les membres de la troïka du président George W. Bush, formée de Karl Rove, d'Andrew Card et de Karen Hughes, considéraient que leur rôle consistait à promouvoir les politiques plutôt qu'à les évaluer et à les critiquer. En y ajoutant la capacité de Donald Rumsfeld de contourner le secrétaire général, M. Rudalevige estime que cette façon d'orienter le personnel du président a mené à de mauvaises décisions, surtout durant la période qui a précédé l'implication accrue des États-Unis en Iraq.

Puisque l'information transmise au président doit être équilibrée, diverse et néanmoins coordonnée, la sélection du secrétaire général, qui est en théorie responsable de la surveillance de toutes les communications avec le président, revêt une grande importance. James Baker, qui a occupé ce poste durant le premier mandat du président Reagan, estimait que la caractéristique essentielle d'un bon secrétaire général est d'être un « intermédiaire honnête », qui partage une bonne partie de la vision du monde et du programme du président, mais, lorsqu'il ne les partage pas, accorde la priorité aux désirs du commandant en chef. Le maintien de la confiance du cabinet représente aussi une fonction essentielle, car le secrétaire général sert souvent de lien entre le président et les membres de son cabinet. Il va sans dire qu'en s'acquittant de tous ces rôles, le secrétaire général s'emploie à promouvoir les politiques du président, aussi bien sur le plan

politique qu'en ce qui concerne l'administration et la mise à exécution du programme du président.

**Tableau 1****Sommaire des activités liées à la correspondance**

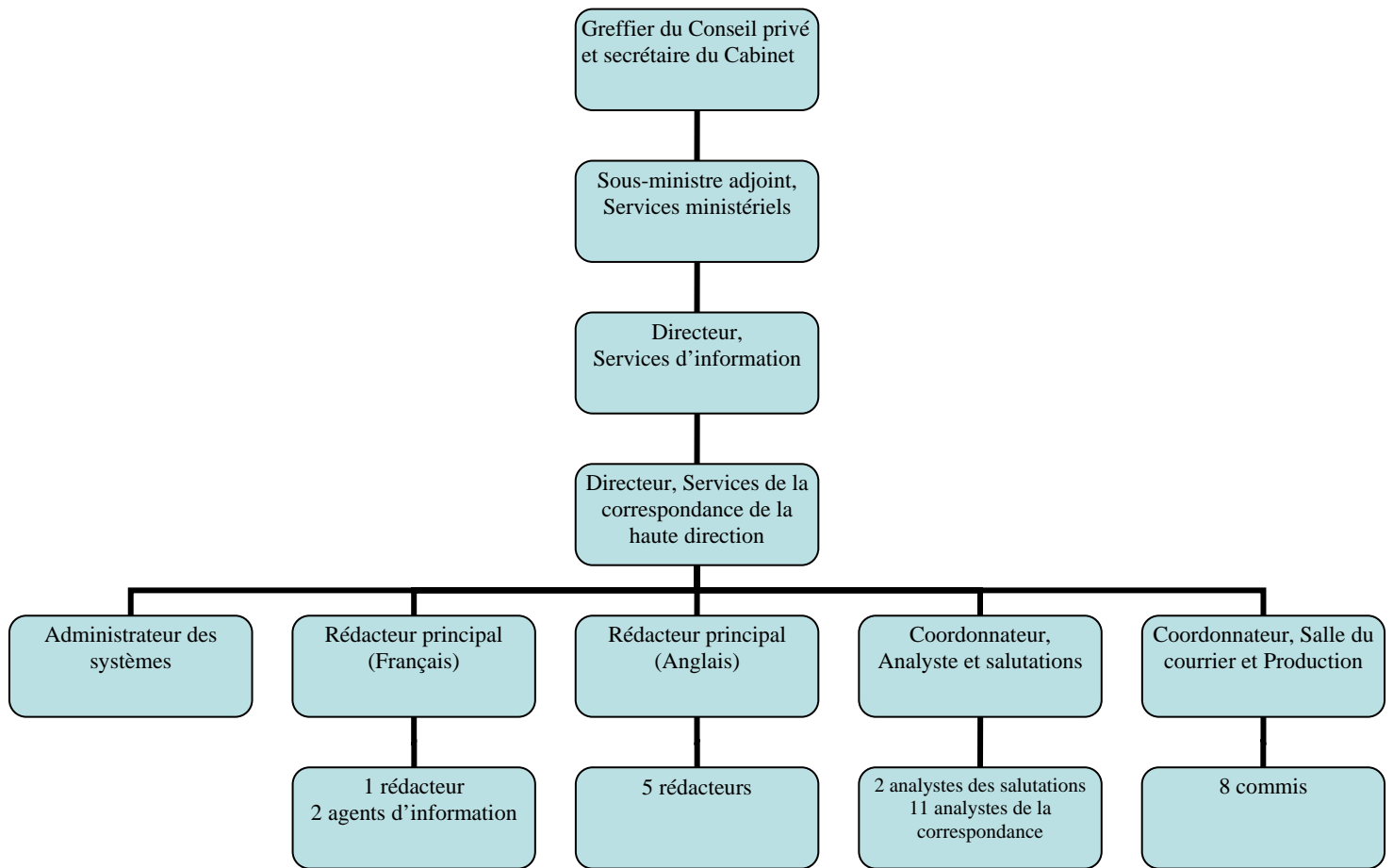
<b>Exercices financiers</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2005-2006</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2003-2004</b>	<b>2002-2003</b>
<i>Correspondance reçue*</i>					
<i>Premier ministre</i>	<b>1 701 846</b>	<b>2 116 118</b>	<b>1 567 747</b>	<b>1 189 896</b>	<b>1 649 839</b>
Courrier postal	611 842	1 064 838	739 512	724 512	1 254 621
Courriel	1 064 455	1 028 840	807 243	437 551	371 165
Appels téléphoniques	25 549	22 440	20 992	27 695	24 053
<i>Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales, et leader du gouvernement à la Chambre des communes</i>	4 503	4 704	12 243	14 065	4 626
<i>Vice-premier ministre **</i>		28 951	68 084	15 230	19 476
<b>Total</b>	<b>1 706 349</b>	<b>2 149 773</b>	<b>1 648 074</b>	<b>1 219 191</b>	<b>1 673 941</b>
<i>Correspondance envoyée*</i>					
<i>Premier ministre</i>	<b>112 079</b>	<b>78 617</b>	<b>104 818</b>	<b>163 435</b>	<b>148 592</b>
Réponses postales	31 597	33 558	37 220	107 512	90 871
Réponses par courriel	80 482	45 059	67 598	55 923	57 721
<i>Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales, et leader du gouvernement à la Chambre des communes</i>	792	310	852	1 940	2 610
<i>Vice-premier ministre **</i>		2 940	3 204	3 755	1 289
<b>Total</b>	<b>112 871</b>	<b>81 867</b>	<b>108 874</b>	<b>169 130</b>	<b>152 491</b>

\* L'écart entre la correspondance reçue et la correspondance envoyée est attribuable à la nature de la correspondance (p. ex. pétitions, lettres de remerciement et autres messages ne nécessitant pas une réponse).

\*\* Le soutien concernant la correspondance du vice-premier ministre a été aboli en 2006 en même temps que le poste.



**Figure 1**  
**Organigramme des Services de la correspondance de la haute direction**



## Bibliographie

- Akkad, Omar E. *Obama Winning Battle to Keep his BlackBerry*. *The Globe and Mail*, Le 20 janvier 2009, A8.
- Andrews, Leighton. *Spin: From Tactic to Tabloid*. *Journal of Public Affairs* 6 (Février 2006), p. 31 à 45.
- Axworthy, Thomas S. *Of Secretaries to Princes*. *Administration publique du Canada* 31, 2 (Été 1988), p. 247 à 264.
- Benoit, Liane E. *Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement*. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité: Études de recherche, vol. 1 – Parlement, ministres et sous-ministres*. Ottawa : TPSGC, 2006.
- Burch, Martin ET Ian Holliday. *The Prime Minister's and Cabinet Offices: An Executive Office in All but Name*. *Affaires parlementaires*. 52, 1 (1999), p. 32 à 45.
- Cannon, Carl M. *Why Presidents Lie and Why Their Worst Lies Are to Themselves*. *The Atlantic* 299, 1 (janvier/février 2007), p. 56 à 69.
- Commissaire à l'information du Canada, rapports annuels, 2000-2008.
- Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, rapports annuels, 2000-2008.
- Greffier du Conseil privé du Canada, rapports annuels, 2000-2008.
- Carnevale, David G. *Trustworthy Government*. San Francisco : Jossey Bass, 1995.
- Dutil, Patrice (éd.) *Searching for Leadership: Secretaries to Cabinet in Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 2008.
- Dwivedi, O. P. et James Iain Gow, *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*. Peterborough : Broadview Press, 1999.
- Ebbers, W. E, W. J. Peterson et N. H. Noordman. *Electronic Government: Rethinking Channel Management Strategies*. *Government Information Quarterly* 25 (2008), p. 181 à 201.
- Eichbaum, Chris et Richard Shaw. *Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control*. *The Australian Journal of Public Administration* 66, 4 (2007), p. 453 à 467.
- Ellis, Richard J. *Presidential Lightning Rods: The Politics of Blame Avoidance*. Lawrence, Kansas : Kansas University Press, 1994.
- Ferguson, Sherry Devereaux. *Strategic Planning for Issues Management: The Communicator as Environmental Analyst*. *Canadian Journal of Communication* 18, 1 (1993), p. 1 à 16.
- Forcese, Craig et Aaron Freeman. *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*. Toronto : Irwin Law, 2005.
- Gaber, Ivor. *Too Much of a Good Thing: The 'Problem' of Political Communication in a Mass Media Democracy*. *Journal of Public Affairs* 7 (Août 2007), p. 219 à 234.
- Garnett, James L. *Communicating for Results in Government*. San Francisco : Jossey Bass, 1992.
- Gehring, Edward F. *Missing White House E-Mail: A Whistleblowing Case Study*. *Proceedings of the 2002 American Society for Engineering Education Annual Conference and Exposition*, 2002.
- Gelders, Dave, Geert Bouckaert et Betteke van Ruler. *Communication Management in the Public Sector: Consequences for Public Communication About Policy Intentions*. *Government Information Quarterly* 24 (2007), p. 326 à 337.
- Gil, Garcia, J. Ramon et Ignacio J. Martinez-Moyano. *Understanding the Evolution of E-Government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics*. *Government Information Quarterly* 24 (2007), p. 266 à 290.
- Good, David A. *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*. Toronto University of Toronto Press, 2003.

- Graber, Doris A. *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations*. Washington CQ Press, 2003.
- Graber, Doris A. *Public Sector Communications: How Organizations Manage Information*. Washington CQ Press, 1992.
- Hubbard, Ruth et Gilles Paquet. *Gomery's Blinders and Canadian Federalism*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2007.
- Irvine, W. P. et R. E. B. Simeon, *The Prime Minister's Mailbag*. *Administration publique du Canada* 19(2) (Été 1973), p. 279 à 294.
- Jamieson, Kathleen Hall, *Dirty Politics: Deception, Distraction and Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 1993.
- Kozolanka, Kirsten. *The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government*. *Canadian Journal of Communication* 31(2) (2006), p. 1 à 25.
- Lalonde, Marc, *The Changing Role of the Prime Minister's Office*. *Administration publique du Canada* 14(4) (Hiver 1971), p. 509 à 537.
- Luban, David. *Contrived Ignorance*. *Georgetown Law Journal* 87 (1998-1999), p. 957 à 980.
- MacDermott, Kathy. *Whatever Happened to Frank and Fearless? The Impact of New Public Management of the Australian Public Service*. Canberra : ANU E-Press, 2008.
- Mart, Susan Nevelow. *Documents, Leaks and the Boundaries of Expression: Government Whistleblowing in an Over-Classified Age*. *Documents to the People*, (2007) 30.
- Meyer, Albert Jacob. *E-Mail in Government: Not Post-Bureaucratic But Late Bureaucratic Organizations*. *Government Information Quarterly* 25 (2008), p. 429 à 447.
- Missingham, Roxanne. *Access to Australian Government Information: A decade of change 1997 – 2007*. *Government Information Quarterly* (2008), p. 25 à 37.
- Montgomery, Bruce P. *Presidential Materials: Politics and the Presidential Records Act*. *The American Archivist* 66 (2003), p. 102 à 138.
- Mulgan, Richard. *Truth in government and the politicisation of public service advice*. *Public Administration* 85, 3 (2007), p. 569 à 586.
- d'Ombraïn, Nicholas. *Cabinet secrecy*. *Administration publique du Canada* 47, 3 (Automne 2004), p. 332 à 359.
- Perlman, Ellen. *Delete at Your Own Risk*. Governing.com: <http://www.governing.com/articles/0801email.htm>.
- Phillis, Bob (président). *An Independent Review of Government Communication, Presented to the Minister for the Cabinet Office*, London TSO Janvier 2004.
- Relyea, Harold C. *Government Secrecy: Policy Depths and Dimensions*. *Government Information Quarterly* 20 (2003), p. 395 à 418.
- Roberts, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in an Information Age*. New York : Cambridge University Press, 2006.
- Robertson, Gordon. *The Changing Role of the Privy council Office*. *Administration publique du Canada* 14, 4 (Hiver 1971), p. 492 à 508.
- Rudalevige, Andrew. *The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information Flow*. *Presidential Studies Quarterly* 35 (Juin 2005), p. 333 à 360.
- Savoie, Donald J. *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. Toronto : University of Toronto Press, 2008.
- Savoie, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*. Toronto : University of Toronto Press, 2003.
- Savoie, Donald J. *The Minister's Staff: The Need for Reform*. *Administration publique du Canada* 26, 4 (Hiver 1983), p. 509 à 524.
- Schein, H. E. *Organizational Culture and Leadership*. New York : Wiley, 3<sup>rd</sup> ed. 2004.
- Sleeman, Bill. *Recent Literature on Government Information*. *Journal of Government Information* 30 (2004), p. 20 à 41.

- Smith, Alex. *Le personnel du cabinet des ministres : questions de responsabilité et d'éthique. Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement*, Avril 2006.
- Sornes, J. O., L. D. Browning, K. K. Stephens et A. S. Sartre. *A Reflexive Model of ICT Practices in Organizations. Informing Science Journal* 8 (2005), p. 123 à 142.
- Sutherland, S. L. *The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions. Administration publique du Canada* 34, 4 (Hiver 1991), p. 573 à 603.
- Sutherland, S. L. *Le rôle du greffier du Conseil privé au Canada*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires : *Rétablir l'imputabilité : Études de recherche Vol. 3*. Ottawa : TPSGC, 2006.
- Tant, A. P. *Leaks and the Nature of Political Government. The Political Quarterly* 66, 1 (1995), p. 197 à 210.
- Thomas, Paul G. *Trust, Leadership and Accountability in Canada's Public Sector*. O. P. Dwivedi, Tim Mau et Byron Sheldrick (eds.) *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2009, p. 212 à 245.
- Thomas, Paul G. *The Swirling Meanings and Practices of Accountability in Canadian Government* dans David Siegel et K Rasmussen (éditeurs.), *Power, Professionalism and Public Service: Essays in Honour of Kenneth Kernaghan*. Toronto : University of Toronto Press, 2008, p. 43 à 75.
- Thomas, Paul G. *Debating a Whistleblower Protection Act for Employees of the Government of Canada. Administration publique du Canada* 48, 2 (Été 2005), p. 147 à 184.
- Tiernan, Anne. *Power Without Responsibility: Ministerial Staffers in Australian Governments from Whitlam to Howard*. Sydney : UNSW Press, 2007.
- Walcott, Charles, Shirley Warshaw et Stephen Wayne. *The Chief of Staff, Presidential Studies Quarterly* 31 (Septembre 2001), p. 464 à 489.
- Ward, I. M. *An Australian P. R. State. Australian Journal of Communications* 30, 1 (2003), p. 25 à 42.
- Weller, Patrick. *Don't Tell the Prime Minister*. Carlton North: Scribe Publications, 2002.
- White, Graham. *Cabinets and First Ministers*. Vancouver : UBC Press, 2005.
- Worthy, Benjamin. *The Future of Freedom of Information in the United Kingdom. The Political Quarterly* 79, 1 (Janvier-mars 2008), p. 100 à 108.
- Zeleny, Jeff. *Obama keeps his BlackBerry in a hard fought E-Victory. The New York Times*, le 23 janvier 2009, A18.