

## **TRANSPARENCE ET MEILLEURE GESTION**

L'un des messages clairement adressés à la Commission durant la première phase de son Enquête, et qui est renforcé dans les chapitres ci-dessus, est que le manque de transparence du système a permis à certaines personnes de court-circuiter les processus de gestion et d'échapper aux règles d'imputabilité. Quand il a créé la Commission, le gouvernement s'est engagé à rehausser la transparence dans tous ses systèmes et processus et, depuis cette date, il a mis en œuvre diverse mesures et politiques sur la divulgation, la production de rapports et la vérification. Dans l'ensemble, la Commission juge que ces changements ont eu un effet positif et qu'ils méritent son appui.

La Commission tient à souligner l'intérêt d'un principe fondamental du secteur privé dont le gouvernement pourrait s'inspirer : plus de transparence entraîne plus d'imputabilité et une meilleure gestion. Les

meilleurs gestionnaires sont ceux dont les pratiques administratives sont transparentes et qui acceptent de rendre des comptes non seulement à leurs supérieurs mais aussi à leurs actionnaires. Prenons le cas, par exemple, des informations disponibles sur les salaires des dirigeants des grandes entreprises cotées en Bourse. Ces informations sont presque toujours divulguées et les actionnaires s'attendent à ce qu'elles le soient. En comparaison, il est rare que les citoyens, qui sont dans un sens les actionnaires des diverses entités, agences et entreprises exploitées par le gouvernement fédéral, puissent connaître les salaires et primes versés aux sous-ministres et aux dirigeants des sociétés d'État, bien que ceux-ci soient rémunérés avec de l'argent qui vient indirectement des contribuables. Les salaires des dirigeants et administrateurs des sociétés cotées en Bourse sont divulgués parce que les lois, les règlements ainsi que les règles de la Bourse l'exigent. Par contre, la plus grande entreprise publique du Canada — le gouvernement fédéral — n'exige pas que des informations comparables soient communiquées aux citoyens.

Nous examinons dans ce chapitre les méthodes susceptibles de rehausser la transparence dans plusieurs domaines, car il y a un lien explicite entre l'amélioration de la transparence et l'amélioration de la gestion et de l'imputabilité dans le secteur public. Les critiques, de l'intérieur ou de l'extérieur du gouvernement, parlent de « changement de paradigme » ou de « changement de culture ». S'il parvient à rehausser la transparence dans les divers domaines abordés ci-après, le gouvernement fédéral sera mieux géré car il sera plus imputable. Ceci contribuera au changement de culture souhaité. Changer la manière de penser et d'agir devrait être le résultat logique des mesures prises pour accroître la transparence et son corollaire, l'imputabilité. La Commission a la conviction que rehausser la transparence et l'imputabilité débouchera en fin de compte sur une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion au sein du gouvernement.

Pour promouvoir cette nouvelle attitude, la Commission tient à faire une distinction entre la faute et l'erreur. Les gestionnaires de la fonction publique risquent d'hésiter à accepter plus de transparence parce qu'ils craignent les conséquences de la divulgation de leurs erreurs de jugement. Mais il est légitime que les erreurs de cette nature soient soumises à l'examen et à la critique du public, et il n'y a aucune raison de pénaliser les fonctionnaires qui les ont commises de bonne foi en prenant des décisions qui n'ont pas produit les résultats attendus. Les fautes, par contre, une fois décelées, doivent être traitées de manière appropriée et être sanctionnées.

On commet des erreurs même dans les meilleurs régimes de gestion, et on doit encourager une certaine prise de risque si l'on veut favoriser l'innovation. Si les fonctionnaires sont encouragés à prendre des risques de gestion calculés, dans un système transparent et ouvert, les médias et le public doivent être prêts à pardonner l'erreur occasionnelle et à modérer leur critique des pratiques du gouvernement. Si l'on veut que la fonction publique travaille dans un esprit d'ouverture, il n'est que juste d'accorder aux fonctionnaires une certaine marge de manœuvre, ce qui suppose que l'on soit prêt à accepter l'erreur occasionnelle.

## L'accès à l'information

L'existence d'un régime adéquat d'accès à l'information est l'une des conditions indispensables à l'instauration de la transparence qui est essentielle dans une administration publique moderne. Un changement de culture peut s'avérer très fructueux. La Commission pense qu'il est nécessaire d'assurer l'accès efficace du public à l'information sur les activités du gouvernement. Toutefois, considérant la preuve déposée durant la première phase de l'Enquête, elle est portée à croire que la réponse du gouvernement aux demandes d'accès à l'information n'est pas toujours conforme à l'esprit et au but de la Loi actuelle.

Le Commissaire à l'information du Canada, John Reid, a adressé à ce sujet un mémoire à la Commission et ses recommandations méritent un examen attentif<sup>1</sup>. Il existe des arguments très valables en faveur du secret pour certaines activités du gouvernement et délibérations Cabinet — par exemple, lorsqu'il s'agit de sécurité nationale. Par contre, les arguments en faveur du secret ont été trop souvent invoqués depuis que la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>2</sup> est entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1983. La Commission est d'avis que les fonctionnaires ne devraient généralement pas craindre d'être mis dans l'embarras si les avis qu'ils ont adressés à leurs supérieurs sont divulgués, même dans les cas où ils n'ont pas eu de suite. Le public est parfaitement conscient qu'il peut y avoir plus d'une opinion sur de nombreuses questions et qu'il arrive souvent aux ministres de devoir faire des choix difficiles entre plusieurs lignes de conduite différentes. Même si un ministre choisit une ligne de conduite contraire à celle recommandée par ses fonctionnaires, ni ceux-ci ni le ministre n'ont à être critiqués, les uns pour les conseils qu'ils ont donnés et l'autre pour la décision qu'il a prise pour des raisons légitimes. Ne serait-il d'ailleurs pas normal que les citoyens, qui sont les personnes les plus directement touchées par les décisions de leurs élus, sachent quelles possibilités ont été envisagées quand une décision est prise? Si le ministre choisit une solution donnant un piètre résultat, il est légitime que le public sache qu'il a fait une erreur de jugement sauf, bien sûr, en ce qui concerne les exceptions touchant la sécurité nationale et d'autres questions de sensibilité comparable.

### Tenue obligatoire de dossiers

La Commission convient avec le Commissaire à l'information que la tenue de dossiers devrait être obligatoire au gouvernement, et que l'obligation de produire une « piste papier » devrait être plus qu'une politique et être énoncée de manière explicite dans une loi.

Par conséquent, la Commission partage son opinion qu'il convient de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y stipuler que chaque agent

et employé d'un organisme du gouvernement a l'obligation de créer des dossiers documentant ses décisions et recommandations, et que toute dérogation à cette règle constituera une infraction. De plus, la Commission croit qu'il devrait également y avoir une législation autonome sur la tenue de dossiers, exigeant des fonctionnaires et des personnes agissant au nom du gouvernement qu'elles rassemblent, créent, reçoivent et saisissent les informations de manière à documenter les décisions et processus de décision ayant entraîné le déboursement de deniers publics. Cela permettrait de retracer l'évolution des politiques et programmes de dépenses, améliorerait la continuité des services gouvernementaux et des processus de décision, et permettrait d'entreprendre des examens et vérifications indépendants<sup>3</sup>. On devrait indiquer clairement dans cette législation sur la tenue de dossiers que détruire délibérément des documents et déroger aux obligations de documentation serait un motif de congédiement.

La raison pour laquelle il convient de créer l'obligation légale de maintenir et de ne pas détruire des dossiers gouvernementaux, outre que cela correspond à des dispositions similaires du régime d'accès à l'information, est que cela fait plus que de faciliter l'accès du public à l'information, cela contribue aussi aux objectifs de bon gouvernement et d'imputabilité concordant avec le thème général des recommandations de la Commission.

**Recommandation 16 :** Le gouvernement devrait adopter une loi exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations, et disposant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents enregistrant les décisions du gouvernement ou les conseils et délibérations ayant mené à ces décisions constitue une infraction.

## Modifier la *Loi sur l'accès à l'information*

Dans l'ensemble, la Commission endosse bon nombre des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* proposées par le Commissaire à l'information<sup>4</sup> dans la mesure où elles contribueront aux principes de transparence et d'imputabilité. En particulier :

- elle endosse une modification pour préciser que l'objet de la Loi est « de rendre les institutions fédérales entièrement redevables envers le public et d'assurer l'accès aux documents de l'administration fédérale »;
- elle convient que les modifications à la Loi devraient contenir des dispositions imposant aux institutions fédérales l'obligation de faire des efforts raisonnables pour aider les demandeurs de renseignements, et de répondre aux demandes dans un délai convenable et de manière transparente, précise et complète; il faudrait indiquer explicitement dans la Loi que les dossiers doivent être divulgués chaque fois que l'intérêt public prime clairement sur le besoin de préserver le secret;
- elle endosse l'adoption d'une disposition indiquant que chaque dirigeant d'institution publique, administrateur général et coordonnateur de l'accès à l'information doit « s'assurer, dans toute la mesure du possible, que les droits et obligations énoncés dans cette Loi sont respectés et appliqués par l'institution »; il est particulièrement important de souligner les obligations des coordonnateurs de l'accès à l'information pour asseoir leur pouvoir au sein de chaque institution fédérale;
- elle ne comprend pas pourquoi un si grand nombre d'institutions fédérales sont actuellement exemptés des dispositions de la Loi; elle appuie l'adoption d'une modification à la Loi obligeant le gouvernement à inscrire la quasi-totalité des institutions fédérales restantes à l'annexe I de la Loi indiquant quelles institutions y sont assujetties; cette idée a été présentée par le professeur Alasdair Roberts dans l'étude qu'il a préparée pour

la Commission<sup>5</sup>; la liste dressée par le Commissaire à l'information John Reid des institutions fédérales qui ne sont actuellement pas assujetties à la Loi mais devraient l'être est très longue; comme la modification de l'annexe I se ferait par voie réglementaire après que le Parlement ait modifié la Loi, la Commission ajoute que les modifications devraient comprendre le droit d'adresser une plainte au Commissaire à l'information si une ou plusieurs institutions fédérales ne sont pas ajoutées à la liste; de plus, comme la société Radio-Canada y serait ajoutée, la Commission accepte qu'elle soit autorisée à ne pas divulguer les dossiers dont la publication risquerait de nuire à l'intégrité de ses activités d'information ou de sa programmation;

- elle convient que certaines expressions utilisées dans la Loi devraient être précisées; par exemple, « institution fédérale » devrait comprendre explicitement le bureau du dirigeant de l'institution (par exemple, le cabinet d'un ministre); « dossier » devrait comprendre explicitement toute communication électronique; dans le cas des dossiers protégés parce qu'ils concernent une « enquête », il devrait être entendu que ce mot désigne aussi une « vérification »;
- à titre de principe général, elle endosse une réorientation des règles générales de l'accès à l'information; à l'heure actuelle, le gouvernement a le pouvoir, en vertu de la Loi, de retenir les dossiers tombant dans certaines catégories qui sont énumérées; la Commission est favorable à une approche différente, en vertu de laquelle la règle générale serait que les dossiers doivent être divulgués — à moins que leur divulgation ne cause un préjudice à un intérêt important (c'est-à-dire qu'on appliquerait un « critère de préjudice »); de même, la Commission appuie l'adoption de modifications réduisant sensiblement le type de dossiers que le gouvernement pourrait retenir au titre du critère de préjudice, comme :

- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 13 obtenus à titre confidentiel de sources internationales, provinciales ou municipales, y compris les gouvernements autochtones;
- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 16 concernant la détection, la prévention et la répression du crime, l'exécution des lois ou les menaces à la sécurité nationale;
- les dossiers actuellement mentionnés aux articles 18 et 20 concernant des secrets commerciaux ainsi que d'autres renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement ou à des tierces parties; le critère de protection de tels renseignements gouvernementaux devrait être le préjudice et non pas la « valeur importante »; « secret industriel » devrait être défini de manière plus restreinte; et les détails du contrat d'une tierce partie ou de l'offre faite en réponse à un appel d'offres d'une institution fédérale devraient être *obligatoirement* divulgués;
- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 21 contenant des avis ou recommandations pour une institution fédérale ou un ministre; il devrait également y avoir une liste exhaustive des dossiers devant *obligatoirement* être divulgués;
- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 23 concernant le secret professionnel entre un avocat et son client;
- les dossiers actuellement mentionnés à l'article 69 considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé; il devrait en outre y avoir une liste des dossiers qui ne seraient pas considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé; la règle de 20 ans devrait être au maximum une règle de 15 ans; la définition des « documents de travail » devrait être considérablement élargie (puisque une règle de quatre ans s'y applique); et la règle de non-divulgence

ne devrait pas s'appliquer lorsque la décision reliée à un document confidentiel a été rendue publique.

- La Commission recommande l'abrogation de l'article 24 disposant que, s'il est indiqué dans une autre loi fédérale que certains dossiers ou documents ne doivent pas être divulgués, cette interdiction fait automatiquement partie du régime d'accès à l'information de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- La Commission endosse la création d'un registre public de tous les documents divulgués au titre de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- La Commission approuve la limitation du pouvoir du gouvernement de prolonger par nécessité la période initiale de 30 jours pour donner une réponse; il devrait y avoir dans la Loi une disposition indiquant que, si une institution fédérale ne répond pas dans le délai imparti, cela sera considéré comme un refus de répondre, et l'institution sera tenue d'adresser un avis de refus au demandeur et au Commissaire à l'information; la Commission recommande également que le choix entre examiner le dossier ou en recevoir une copie devrait appartenir au demandeur plutôt qu'au gouvernement; en outre, si le demandeur a explicitement demandé un dossier en anglais ou en français et que cela oblige l'institution fédérale à faire traduire le dossier, la règle devrait être que la traduction sera obligatoirement fournie si la demande est conforme à l'intérêt public.
- La Commission convient que la Loi devrait être modifiée pour que le délai de prescription concernant le dépôt d'une plainte débute au moment où l'institution fédérale répond à une demande et non pas au moment où la demande a été formulée.
- La Commission appuie l'élargissement des pouvoirs du Commissaire à l'information afin de lui permettre de déposer des plaintes en vertu de la Loi et de s'adresser à la Cour fédérale au sujet de toutes les questions faisant l'objet d'une enquête

de son Bureau. Elle appuie aussi l'octroi au Commissaire à l'information du droit de donner accès aux représentations qui lui sont faites dans le cadre de ses enquêtes.

Il serait peut-être souhaitable d'apporter encore d'autres modifications au régime actuel d'accès à l'information. Toute proposition de modification devra être examinée en tenant compte de l'importance cruciale d'accorder au public l'accès à l'information sur les activités du gouvernement. Certes, il existe certaines informations dont la confidentialité devra rester protégée mais le critère fondamental devra alors être la probabilité de préjudice à des intérêts gouvernementaux cruciaux. La Commission ne doute pas que le Commissaire à l'information a tenu compte de cette question délicate en formulant ses propositions de modification de la Loi.

### Loi sur la dénonciation

En 2005, dans l'arrêt *Merk*, la Cour suprême du Canada a souligné l'importance cruciale des lois destinées à protéger les employés divulguant de bonne foi les fautes commises par leur employeur<sup>6</sup>. Bien que l'affaire concernait la divulgation par une employée d'une faute commise par son employeur du secteur privé, les remarques formulées par la Cour au sujet des lois sur la divulgation sont tout aussi valides pour les employeurs du secteur public :

Les lois sur la protection des dénonciateurs créent une exception à l'habituel devoir de loyauté des employés envers leur employeur. En contexte gouvernemental, ces dispositions visent bien sûr à prévenir le gaspillage de fonds publics ou d'autres abus de privilèges ou pouvoirs accordés par l'État. En contexte privé (comme en l'espèce), leur but conserve un caractère public, puisqu'il s'agit de prévenir les actes répréhensibles « qui constitue[nt] ou [sont] susceptible[s] de constituer une infraction à une loi » (c'est cette condition requérant l'existence d'une « infraction » qui confère aux

dispositions relatives à la dénonciation leur caractère public et a pour effet d'exclure les plaintes plus générales présentées en milieu de travail). L'idée sous-jacente est d'associer les employés à la lutte de l'État contre les conduites illicites, et ce, en leur accordant une certaine immunité contre les représailles des employeurs.<sup>7</sup>

Il convient de féliciter le Parlement d'avoir adopté le projet de loi C-11 avant la dissolution du 28 novembre 2005<sup>8</sup>. C'était la première fois qu'une loi fédérale comportait des dispositions protégeant les dénonciateurs de la fonction publique. Malgré cette mesure positive, la Commission se demande si cette Loi permettra vraiment d'atteindre les objectifs visés. Nous ne pouvons nous empêcher de nous demander si elle aurait changé la manière dont Allan Cutler a été traité<sup>9</sup>.

La Commission pense que l'on pourrait améliorer sensiblement les dispositions de la nouvelle Loi en prenant les mesures suivantes :

- élargir la définition des personnes autorisées à faire des divulgations au titre de la Loi (« fonctionnaires ») afin d'y inclure toute personne faisant du travail au nom du gouvernement;
- faire de la liste des « actes répréhensibles » une liste ouverte de façon à ce que les actes similaires à ceux explicitement mentionnés dans la Loi y soient inclus;
- de même, faire aussi de la liste des « représailles » interdites une liste ouverte;
- prévoir que, si un dénonciateur formule une plainte officielle portant allégation de représailles, c'est l'employeur qui sera tenu de prouver que les actions en cause n'étaient pas des représailles;
- imposer une date limite à l'établissement par tous les administrateurs généraux<sup>10</sup> de procédures internes pour gérer les divulgations; et

- abroger les modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* car elles ne sont pas justifiées.

La Commission approuve de manière générale la procédure de divulgation prévue dans la Loi, en vertu de laquelle les employés divulgueront leurs informations à leurs supérieurs ou à des personnes désignées de leur « unité » administrative. La divulgation au Commissaire à l'intégrité du secteur public ou au public ne sera autorisée que dans des cas exceptionnels (énumérés).

### Sanctions au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Durant ses audiences, la Commission a appris que certains fonctionnaires avaient délibérément évité de s'acquitter de leurs obligations au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les dispositions pertinentes des articles 32, 33 et 34 de la Loi et les événements en question sont décrits en détail dans le *Rapport factuel* de la Commission<sup>11</sup>. La bonne gestion des deniers publics est d'une importance primordiale, et le public ne peut avoir confiance dans les institutions gouvernementales que s'il a confiance dans l'intégrité de la fonction publique. Les fonctionnaires qui ont la responsabilité de gérer les deniers publics doivent être totalement imputables de leurs actions. La Commission est convaincue qu'il convient d'intégrer dans la Loi des dispositions les incitant fortement à se conformer à ses exigences.

Afin de souligner l'importance cruciale de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour la bonne administration des deniers publics, il conviendrait d'y inclure des sanctions précises, en particulier pour toute infraction à son article 34 qui exige, avant de payer des factures, l'obtention d'une attestation que tous les travaux ont été exécutés ou tous les services, rendus. Les fonctionnaires devraient être tenus à la même norme que les employés du secteur privé, voire à une norme plus rigoureuse.

Dans le secteur privé, les personnes qui ne s'acquittent pas des responsabilités financières associées à leur poste sont dans la plupart des cas congédiées.

La Commission recommande fermement qu'un nouvel article soit ajouté à la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour faire en sorte que toute action dont il est prouvé qu'elle constitue une infraction à l'article 34 soit considérée comme un motif de congédiement.

**Recommandation 17** : La *Loi sur la gestion des finances publiques* devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités.

## Nominations aux sociétés d'État

Le 17 février 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor annonçait un projet de réforme exhaustive de la gouvernance des sociétés d'État, intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens*<sup>2</sup>. Dans ce projet de réforme, que la Commission approuve, le gouvernement annonçait des mesures dans sept domaines clés :

- clarifier les obligations de rendre compte des sociétés d'État;
- renforcer la notion de propriété active;
- choisir des administrateurs qualifiés;
- s'inspirer des pratiques exemplaires du secteur privé concernant notamment : l'indépendance des conseils d'administration par rapport à la direction; l'instauration de programmes d'orientation et de formation permanente pour les administrateurs; l'instauration d'évaluations de rendement obligatoires; et la

révision de la composition et des responsabilités de surveillance des comités de vérification;

- rehausser la transparence en assujettissant à la *Loi sur l'accès à l'information* 10 des 18 sociétés d'État auxquelles elle s'applique pas pour le moment, et en examinant la possibilité d'y assujettir les sociétés restantes tout en protégeant leurs informations commerciales de nature délicate;
- désigner le vérificateur général du Canada comme vérificateur ou covérificateur de toutes les sociétés d'État;
- assujettir les sociétés d'État à la loi sur la protection des dénonciateurs, qui a maintenant été adoptée.

Les nombreuses nominations politiques faites dans les sociétés d'État au cours des années sont préjudiciables à l'intégrité du processus de nomination et ont souvent été à l'encontre du principe du mérite. Les personnes les plus qualifiées pour choisir ou renvoyer le premier dirigeant d'une société d'État sont celles qui en connaissent le mieux les activités et les besoins, c'est-à-dire les membres de son conseil d'administration. Une fois nommés par le gouvernement, ces administrateurs deviennent les personnes les plus qualifiées pour combler les postes rendus vacants au conseil d'administration par un départ à la retraite, un décès ou une révocation.

Il est intéressant dans ce contexte d'indiquer qu'une enquête menée en 1994 au Royaume-Uni<sup>13</sup> a débouché sur la création d'un Bureau du commissaire des nominations publiques (*Office of the Commissioner for Public Appointments*). Le premier titulaire de ce poste a formulé un Code de bonne pratique destiné à régir toutes les nominations publiques. Après 10 années d'expérience, une évaluation des mesures adoptées a révélé des progrès satisfaisants mais aussi la continuation d'une tension entre, d'une part, le désir de respecter en permanence le principe du mérite et, d'autre part, le souci de tenir compte des préoccupations

émergentes concernant l'instauration d'un juste équilibre dans la composition des conseils d'administration entre l'efficacité et les questions de droits humains telles que le respect de la diversité. Pour le moment, on peut dire que l'initiative a obtenu un succès relatif mais qu'il y a encore des difficultés à surmonter.

Considérant les besoins existant au Canada et les politiques adoptées ailleurs, la Commission conclut que le projet de réforme récemment annoncé répond à bon nombre des préoccupations soulevées au sujet des sociétés d'État. Elle recommande toutefois que les nominations aux postes de gestion soient faites sans aucune influence politique.

**Recommandation 18 :** Le premier dirigeant d'une société d'État devrait être nommé, faire l'objet d'une évaluation de temps à autre et, s'il y a lieu, être congédié par le conseil d'administration de celle-ci. Les premières nominations au conseil d'administration d'une société d'État devraient être faites par le gouvernement selon le principe du mérite. Ensuite, ce sont les administrateurs restants qui devraient avoir la responsabilité de doter les postes devenus vacants au conseil d'administration.

## Vérification interne

Le dernier élément nécessaire pour rehausser la transparence consiste à renforcer et à élargir la fonction de vérification interne. Le rôle du contrôleur général à cet égard est décrit ailleurs dans ce rapport. La Commission considère que cet aspect est fondamental pour assurer la transparence et l'imputabilité. Durant la première phase de son Enquête, elle a constaté qu'aucune des vérifications internes et autres de l'organisation de TPSGC chargée de gérer la publicité n'avait réussi à produire les correctifs qui auraient empêché le scandale des commandites.

Les problèmes posés par le processus de vérification interne de TPSGC à l'époque étaient les suivants :

- des agents de vérification avaient modifié leurs constatations suite aux pressions explicites ou implicites exercées par la direction;
- des firmes de vérification externes avaient été soumises aux ordres du ministère;
- des explications incomplètes ou insatisfaisantes avaient été fournies aux cadres supérieurs sur les constatations des vérifications;
- des retards inacceptables avaient été constatés entre l'achèvement des vérifications et la communication des constatations d'un comité de révision de la vérification;
- des gestionnaires du programme vérifié avaient été chargés de mettre en œuvre les correctifs recommandés; et
- il n'y avait eu absolument aucun suivi.

Avant l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, les rapports de vérification interne n'étaient jamais rendus publics. Ils étaient considérés comme des documents internes et confidentiels et leurs constatations n'étaient communiquées à personne d'autre que le sous-ministre et les autres cadres supérieurs du ministère. En autorisant la divulgation publique de ces rapports internes par le truchement de la Loi, le gouvernement n'avait pas prévu qu'il pourrait y avoir certains malentendus dans la population en ce qui concerne les différences existant entre les différents types de vérification interne et externe, ni la manière dont les médias et les partis d'opposition pourraient exploiter ces malentendus. Le but fondamental de la vérification interne, qui est un outil de surveillance, était contrecarré par la tendance naturelle des ministères à se protéger et à protéger leur ministre contre la critique

publique. En conséquence, les rapports de vérification étaient rédigés en termes vagues et imprécis, ce qui limitait leur utilité pour leurs destinataires ultimes. De manière très réelle, la Loi avait transformé chaque vérification interne en une reddition de comptes publique<sup>14</sup>.

Certains aspects de la vérification interne peuvent, à des degrés divers, avoir une incidence sur la fiabilité du processus. Il s'agit de la classification et du statut des vérificateurs au sein de la bureaucratie; de l'impression que les fonctionnaires faisant l'objet d'une vérification jouent le rôle d'adversaires, ce qui mine la confiance et la créativité de la fonction publique; du professionnalisme et de la qualité des vérificateurs; et de l'objectivité dont ils font preuve dans leur travail.

Il est permis d'espérer aujourd'hui que ces problèmes pourront être résolus grâce aux efforts récemment déployés par le Bureau du contrôleur général (BCG) dans le contexte de la profonde réforme annoncée par le Conseil du Trésor. Le BCG peut y contribuer en ajoutant de nouvelles ressources, en offrant plus d'expertise, en développant les capacités par des programmes de formation et d'accréditation, en clarifiant les lignes directrices et procédures de vérification, et en assurant l'indépendance véritable de la fonction de vérification interne par le concept de directeur général des finances (DGF) dans les ministères et de comité de vérification externe. Les DGF seront tenus de rendre des comptes en parallèle au sein du ministère et au contrôleur général. Dans ce régime, l'ingérence politique entraverait toujours les efforts déployés en faveur de l'indépendance. Toutefois, le recours à des comités de vérification externes sera positif. Leurs membres pourront apporter un point de vue objectif et contribuer à une révision plus indépendante des constatations des vérifications.

La Commission approuve le projet de réforme annoncé par le président du Conseil du Trésor. On y trouve de nombreux éléments qui promettent d'être utiles pour la gestion du secteur public. De fait, la seule question

que l'on peut se poser est de savoir si ce projet n'est pas excessif. Comme l'avait indiqué la vérificatrice générale après son examen du Programme de commandites, il y avait déjà des règles à l'époque mais certaines personnes ne les avaient tout simplement pas suivies.

## Notes du dixième chapitre

- 
- <sup>1</sup> Canada, Commissaire à l'information du Canada, Communiqué de presse - Mémoire à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 14 octobre 2005.
- <sup>2</sup> LRC 1985, ch. A-1.
- <sup>3</sup> On trouve des dispositions similaires dans Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale* (1<sup>er</sup> mai 2003), partie 2. Toutefois, cette politique n'a pas force de loi, ce qui ne serait pas le cas d'une loi ou d'un texte réglementaire.
- <sup>4</sup> Voir Canada, Commissaire à l'information du Canada, *Modifications sur l'accès à l'information - Présentation au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique*, 25 octobre 2005.
- <sup>5</sup> Alasdair Roberts, *Deux défis dans l'administration de la Loi d'accès à l'information*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.
- <sup>6</sup> *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70.
- <sup>7</sup> La Cour poursuit son analyse en citant E.S. Callahan, T.M. Dworkin et D. Lewis, *Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest*, Virginia Journal of International Law 44 (2004), p. 882: « [L]es signalements provenant de l'intérieur permettent de détecter et de réduire rapidement les préjudices, diminuent les besoins de surveillance publique et d'enquête, ainsi que les dépenses y afférentes, et peuvent en bout de ligne avoir un effet dissuasif ».
- <sup>8</sup> *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, LC 2005, ch. 46.
- <sup>9</sup> Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel* (2005), p. 200-203.
- <sup>10</sup> Dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, « administrateur général » signifie « l'administrateur général, le premier dirigeant de tout élément du secteur public et le titulaire d'un poste équivalent », Ibid., art. 2.
- <sup>11</sup> Les dispositions de la Loi concernant le contrôle des engagements, les demandes de paiement et les marchés de fournitures, de services ou de travaux sont décrites dans Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable?*, p. 47-51.
- <sup>12</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens : Rapport au Parlement* (2005).
- <sup>13</sup> Cette enquête, connue sous le nom de Commission Nolan, s'est penché sur la question des nominations publiques en réponse à des préoccupations exprimées sur le fait que le processus était caractérisé par le secret et le favoritisme.
- <sup>14</sup> Liane E. Benoit, *Faute d'un clou : le rôle de la vérification interne dans le scandale des commandites*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.

