
QUATRIÈME PARTIE

**CONCLUSION ET
RECOMMANDATIONS**

RÉÉQUILIBRER LA RELATION ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Dans mon premier rapport, j'ai pu conclure qu'il y avait eu de l'ingérence politique partisane dans l'administration du Programme de commandites; une surveillance inadéquate de la part des hauts fonctionnaires; des mesures prises délibérément pour éviter de se conformer aux lois et politiques fédérales; une « culture du tout m'est dû » parmi les agents politiques et les fonctionnaires impliqués dans les projets de commandites; et le refus de ministres, de cadres du cabinet du Premier ministre et de hauts fonctionnaires d'assumer quelque responsabilité que ce soit pour la mauvaise gestion du Programme. S'il est vrai que nous avons un régime de gouvernement responsable, ai-je demandé, comment se fait-il que personne n'ait été prêt à accepter la responsabilité des abus? Personne ne m'a répondu.

Les initiatives du Programme de commandites ont vivement secoué les Canadiens et les Canadiennes. Comment se fait-il, ont-ils demandé, que des politiciens et des fonctionnaires aient pu abuser de manière aussi flagrante de leur confiance? Comment se fait-il que le Programme de commandites ait pu faire l'objet de tels abus pendant si longtemps sans que le Parlement ni, surtout, le gouvernement, avec ses organismes centraux et ses mécanismes de surveillance, n'y mette fin? Comme je l'ai dit dans l'introduction de ce rapport, j'ai acquis l'intime conviction qu'il est nécessaire de rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement si l'on veut obtenir une meilleure imputabilité du gouvernement.

Le gouvernement du Canada est la plus grosse organisation du pays : il emploie 450 000 personnes, dépense environ 200 milliards de dollars par an et gère chaque année plus de 350 millions de transactions. Il serait impossible à quiconque de donner aux Canadiens l'assurance absolue que leur gouvernement fédéral ne commettra jamais plus d'erreurs et ne connaîtra jamais plus de scandales. Étant donné la taille et la diversité de ses activités, ce serait totalement irréaliste, même si l'on devait lui imposer une panoplie considérable de nouvelles procédures, beaucoup de nouvelles règles administratives centralisées et plusieurs nouveaux organismes de surveillance. Il y aura toujours, dans toute organisation publique, des individus sans scrupules qui trouveront le moyen de tirer un avantage indu de ses activités.

Les Canadiens et les Canadiennes ont cette chance que la grande majorité des personnes à leur service au Parlement et dans la fonction publique ont un sens supérieur de l'éthique. Il ne faut pas oublier que les agents publics qui n'ont pas été à la hauteur des principes d'éthique de la population, dans le Programme de commandites, n'étaient pas plus qu'une poignée. Ce qui est particulièrement troublant, c'est que la mauvaise gestion du Programme ait pu durer si longtemps sans qu'on y mette fin.

Les recommandations formulées dans ce rapport et regroupées ci-après visent un objectif fondamental : rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement et assurer plus clairement l'imputabilité des politiciens et des fonctionnaires. Elles s'adressent au Parlement, au Premier ministre et à son cabinet, aux ministres et à leur personnel exonéré, ainsi qu'aux fonctionnaires. Rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement devrait permettre à la Chambre des communes d'obtenir une meilleure imputabilité du gouvernement, des ministres et de leurs ministères, et d'examiner de manière plus efficace les propositions de dépense du gouvernement. En indiquant plus clairement qui doit être imputable de quoi, il est probable que les agents publics de tous niveaux assumeront mieux la plénitude de leurs responsabilités, ce qui réduira le risque de mauvaise gestion et de scandales. Cela permettra aussi aux citoyens d'identifier plus facilement qui est responsable de quoi.

Je sais parfaitement que les rapports et leurs recommandations, surtout lorsqu'ils sont destinés à apporter des changements qui ne seront pas nécessairement accueillis avec enthousiasme par une administration rompue à ses méthodes, ont tendance à être mis sur les tablettes. Les gouvernements sont passés maîtres dans l'art de fermer les écoutilles en attendant que passe la tempête. Voilà pourquoi, dans ma dernière recommandation, j'accorde un délai raisonnable au gouvernement pour répondre aux 18 autres.

Rappel des recommandations

Recommandation 1

Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires. (Page 69)

Recommandation 2

Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique. (Page 75)

Recommandation 3

Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu. (Page 89)

Recommandation 4

Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées. (Page 111)

Recommandation 5

Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général. (Page 117)

Recommandation 6

Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints. (Page 121)

Recommandation 7

Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature. (Page 131)

Recommandation 8

Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité. (Page 131)

Recommandation 9

Les réserves spéciales devraient être gérées par un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives, comme le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le gouvernement devrait être tenu de déposer au moins une fois par an un rapport devant la Chambre des communes au sujet du statut de chaque réserve, des critères utilisés pour prendre les décisions de financement, et de la manière dont les fonds ont été utilisés. (Page 145)

Recommandation 10

Le gouvernement devrait abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel. (Page 152)

Recommandation 11

Le gouvernement devrait préparer et adopter un Code de conduite du personnel exonéré indiquant que le personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré. Après confirmation de son recrutement, tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique. (Page 153)

Recommandation 12

Le gouvernement du Canada devrait adopter une procédure de concours ouvert pour le choix des sous-ministres, en s'inspirant du modèle de l'Alberta. (Page 166)

Recommandation 13

Les fonctions et titres du greffier du Conseil privé devraient être redéfinis, par voie législative si nécessaire. Le titre de ce haut fonctionnaire devrait être « secrétaire du Cabinet » et son rôle principal devrait être de représenter la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet. Les titres de « greffier du Conseil privé » et « sous-ministre du Premier ministre » devraient être abolis. Le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé « Secrétariat du Cabinet ». Le secrétaire du Conseil du trésor devrait assumer le titre et les fonctions de « chef de la fonction publique ». (Page 168)

Recommandation 14

Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées de l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants. (Page 177)

Recommandation 15

Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi. (Page 191)

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. (Page 199)

Recommandation 17

La *Loi sur la gestion des finances publiques* devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disposant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités. (Page 207)

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 devenant vacants au conseil d'administration. (Page 209)

Outre ces recommandations, la Commission souhaite fixer un échéancier raisonnable pour leur examen et leur mise en œuvre.

Recommandation 19

Dans les 24 mois suivant la réception de ce rapport, le gouvernement devrait déposer devant le Parlement un rapport indiquant en détail les mesures qu'il a prises au sujet de chacune des recommandations de la Commission.