

---

## INTRODUCTION

*Donald Savoie*

À l'automne 2004, le juge Gomery m'a invité à me joindre à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires en tant que directeur de la recherche pour la phase II du travail de la Commission, qui allait très vite être connue sous le nom de phase des recommandations. C'est tout un défi qu'il a lancé à l'équipe de recherche en demandant : « Savez-vous ce qui fait un bon juge? » Je ne connaissais pas la réponse, ce qu'a certainement dû trahir mon air perplexe, et il a très vite répondu : « Deux bons avocats devant le juge, chacun représentant de façon très compétente l'une ou l'autre partie dans l'affaire ». J'avais tout de suite compris : le juge Gomery était prêt à se pencher sur toute question, tant et aussi longtemps que le programme de recherche était en mesure de monter un dossier solide de part et d'autre. À aucun moment le juge Gomery a-t-il exprimé le moindre préjugé, idée préconçue ou suggestion à l'équipe de recherche de se pencher sur une question donnée ou de l'examiner

d'un point de vue particulier. C'est dans ce même esprit qu'il a participé à toutes les réunions du Comité consultatif ainsi qu'aux discussions en table ronde qui ont été tenues dans cinq régions du pays entre août et octobre 2005.

J'ai fait un examen attentif du mandat de la Commission. Celui-ci demandait au juge Gomery de formuler des recommandations « à partir des faits constatés » à la phase I, « dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir ». Il énumérait un certain nombre de questions précises à examiner et demandait « l'établissement d'un rapport sur la responsabilité des ministres et des fonctionnaires ».

J'ai suivi les comparutions de témoins devant le juge Gomery, tant à Ottawa qu'à Montréal. J'ai également produit un rapport visant à cerner les aspects clés que la Commission pourrait vouloir examiner. J'ai rencontré régulièrement le juge Gomery pour passer en revue les différentes questions ainsi que le programme de recherche de la Commission au fur et à mesure de sa planification. Il a très tôt demandé que je tienne compte de ce que faisait le gouvernement pour réformer ses activités de gestion et que je passe en revue les différents documents que déposait le président du Conseil du Trésor, afin que la Commission ne se consacre pas à réinventer la roue. Le juge Gomery a, par exemple, souligné que le Conseil du Trésor avait produit un document solide sur la gouvernance des sociétés d'État. Il a expliqué qu'au lieu de commencer à partir de zéro, nous devrions plutôt offrir une critique du document et comparer les conclusions de ses auteurs avec l'expérience vécue en la matière dans d'autres pays.

Le programme de recherche de la Commission est le fruit des efforts de nombreux participants. Je tiens à souligner tout particulièrement le travail de M. Ned Franks, professeur émérite à l'Université Queen's et l'un des meilleurs étudiants du Parlement canadien. Il a aidé avec

chaque facette du programme de recherche, depuis l'identification des questions à étudier jusqu'à la recommandation de chercheurs et de spécialistes.

Le Comité consultatif de la Commission a lui aussi fourni des conseils et un appui importants au programme de recherche. La Commission a eu le bonheur d'attirer pour siéger au Comité une liste impressionnante de Canadiens, sous la présidence de Raymond Garneau, homme d'affaires chevronné du Québec, ancien ministre des Finances au Québec et ancien député fédéral à Ottawa. Ont également siégé au Comité M. Roch Bolduc, ancien sénateur et ancien haut fonctionnaire au gouvernement du Québec; M<sup>me</sup> Carolle Simard, du Département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université du Québec à Montréal; M. Bevis Dewar, ancien sous-ministre de la Défense et directeur du Centre canadien de gestion, récemment devenu l'École de la fonction publique du Canada; l'honorable John Fraser, ancien ministre de Cabinet fédéral et ancien président de la Chambre des communes; M<sup>me</sup> Constance Glube, ancien juge en chef de la Cour Suprême de la Nouvelle-Écosse; M. Ted Hodgetts, professeur émérite à l'Université Queen's et autrefois membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et directeur de la rédaction de la Commission d'enquête royale sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco); et M<sup>me</sup> Sheila-Marie Cook, ancien fonctionnaire au gouvernement fédéral et aujourd'hui directrice exécutive et secrétaire de la Commission. J'ai quant à moi joué le rôle de secrétaire du Comité consultatif.

Je ne saurais trop insister sur l'importance du travail fait par le Comité consultatif s'agissant d'élaborer et d'encadrer le programme de recherche de la Commission. J'ai grandement bénéficié des sages conseils que m'ont donnés, individuellement et collectivement, les membres, ainsi que de leurs connaissances et de leurs mises en garde éclairées. Ils ont été généreux avec leur temps et leur patience. Ils ont

lu les différentes études de recherche et livré des conseils quant à la meilleure utilisation à faire de leurs conclusions en vue du rapport de la phase II.

À son niveau le plus général, le programme de recherche de la Commission s'est intéressé aux relations entretenues par le Parlement avec le gouvernement du Canada et les fonctionnaires, et inversement, à la meilleure façon de promouvoir la transparence au gouvernement, et aux rôles des principaux acteurs politiques et administratifs au sein du gouvernement. Les études rédigées pour la Commission avancent des perspectives différentes et parfois contradictoires. Cette diversité était délibérée. Les études proposent par ailleurs diverses pistes de solution. Nous avons eu le privilège d'intéresser des spécialistes renommés dans leur domaine à produire ces travaux de recherche pour la Commission. Nous avons également fait appel à des praticiens pour des rapports traitant du personnel exonéré, de la vérification interne et de questions en matière de publicité et de commandites.

Ces études abordent toutes les questions que le juge Gomery a été chargé d'examiner. Elles traitent en effet des rôles respectifs du Parlement, des ministres et des hauts fonctionnaires; des processus de nomination des sous-ministres et d'évaluation de leur rendement; de l'accès à l'information; et de législation en matière de divulgation d'actes fautifs et de lobbying.

## Les études

« **Le Parlement et la responsabilité financière** », de **Peter Dobell et Martin Ulrich**, du Centre parlementaire, fait l'examen du rôle de surveillance financière du Parlement. Les auteurs rappellent au lecteur que c'est le Parlement qui est à la source de la légitimité des décisions de dépenser prises par le Parlement. Ils se penchent sur les mécanismes par lesquels se traitent l'approbation et l'examen financiers au Parlement et sur certains incitatifs possibles. Ils soulignent que

l'affectation à divers comités parlementaires de la responsabilité de l'examen du Budget des dépenses a pour objet de multiplier les possibilités d'en faire une étude détaillée. L'examen public des dépenses de programmes peut amener une meilleure compréhension de ces dépenses et de leurs risques financiers inhérents. Reconnaissant le succès limité du Parlement s'agissant de l'examen des plans, budgets et rapports sur le rendement ministériels, les auteurs esquissent des propositions en vue d'améliorer cette surveillance financière.

Des entrevues avec des parlementaires révèlent qu'ils pensent bien comprendre revenus et dépenses globaux ainsi que déficits, surplus et dettes. Bien qu'ils ne soient pas au courant du détail des transactions du gouvernement, ils estiment que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les lignes directrices, procédures et exigences sont suffisantes pour maintenir l'intégrité financière. Ils reconnaissent néanmoins qu'ils ne s'attardent pas trop sur les budgets des dépenses des ministères et qu'ils n'ont en conséquence qu'une connaissance très limitée des ressources qui sont employées pour obtenir les résultats de programmes. Les parlementaires conviennent à regret que s'ils effectuaient un examen vigoureux des plans, budgets et rapports sur le rendement ministériels, ils seraient vraisemblablement en mesure de déceler très tôt les programmes susceptibles d'être victimes de mauvais usage de fonds publics. Ils pourraient également faire comprendre aux ministres et aux fonctionnaires que le Parlement s'intéresse à la gestion financière.

Le succès limité des comités parlementaires dans l'exécution de leurs responsabilités en matière de surveillance financière est attribuable non seulement aux très lourds emplois du temps des parlementaires mais également à leurs compétences techniques limitées s'agissant d'analyser les données financières très complexes que renferment les budgets des dépenses. Peter Dobell et Martin Ulrich proposent, pour combler cette sérieuse lacune, la création d'un solide service d'analyse financière qui relèverait du Parlement.

Ce succès limité des comités s'explique également par l'absence d'incitatifs encourageant les parlementaires à consacrer de leur temps à la surveillance financière. MM.Dobell et Ulrich recommandent ici l'adoption d'un mécanisme grâce auquel un comité pourrait demander un débat d'une heure à la Chambre des communes avec le ministre responsable, si le rapport de comité recommandant la modification d'un programme et les plans de dépenses s'y rattachant a été rejeté. Une telle exposition à la Chambre attirerait vraisemblablement l'attention des médias.

Les auteurs expliquent par ailleurs qu'il y aurait peut-être lieu de modifier la façon dont sont structurés les crédits. Ils expliquent, pour étayer leur proposition, que si le coût du programme de contrôle des armes à feu avait fait l'objet d'une rubrique distincte au lieu d'être inclus dans le crédit correspondant au coût administratif du ministère de la Justice dans son entier, le coût véritable du programme aurait été évident, ce qui aurait amené un débat beaucoup plus tôt.

Peter Dobell et Martin Ulrich soulignent enfin que si le système des agents comptables avait été en place à l'époque du Programme de commandites, « il aurait été nécessaire de documenter les écarts par rapport aux procédures normales, notamment en relation avec la participation des ministres et de leur personnel ». Enfin, ils avancent qu'un examen par des comités parlementaires des nominations de tous les hauts fonctionnaires sensibiliserait ces derniers aux exigences du Parlement, y compris leur responsabilité de bonne gestion financière.

Dans son étude intitulée « **Le Comité permanent des comptes publics** », **Jonathan Malloy** fait valoir que l'efficacité du Comité des comptes publics de la Chambre des communes est limitée par sa structure, des contraintes en matière de ressources humaines et de procédure ainsi que par les systèmes parlementaires et politiques dans lesquels il évolue. L'une des grandes faiblesses du Comité réside dans l'instabilité de sa composition, qui entraîne un manque de continuité,

d'expérience et d'expertise. En outre, les députés et membres potentiels du Comité n'ont guère de motivation à s'intéresser aux questions de comptabilité, comparé aux autres affaires qui accaparent leur temps, sauf lorsqu'il surgit des enjeux de grande visibilité médiatique.

M. Malloy explique que le Comité des comptes publics a pour mandat de faire une analyse rétrospective des activités gouvernementales sous l'angle des dépenses engagées et de la gestion financière. Il articule ses travaux autour des rapports du vérificateur général du Canada qui rend compte au Parlement par l'entremise du Comité, constituant ainsi une caisse de résonance pour ces rapports. Présidé par un membre de l'opposition, il peut également produire ses propres rapports sur certaines questions distinctes de celles examinées par le vérificateur général, mais il ne dispose pour cela que de ressources de recherche limitées.

Le Comité a pour objet d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses dépenses et de sa gestion des fonds publics. Il offre l'occasion d'interroger les ministres et les fonctionnaires, assurant ainsi un degré de transparence qui ne serait pas atteignable autrement. Il est en mesure d'attirer l'attention sur des questions d'intérêt public et peut contribuer ainsi à prévenir la gabegie en médiatisant les erreurs de gestion ou des actes fautifs éventuels. De fait, le Comité doit une grande partie de son influence à cet examen public de comportements inappropriés.

M. Malloy fait remarquer que les comités parlementaires manquent de règles claires concernant le traitement des fonctionnaires comparissant en qualité de témoins. Les fonctionnaires ne sont pas toujours libres de s'exprimer et s'exposent aux critiques s'ils parlent trop ou pas assez. Il leur arrive d'être pris dans le feu croisé que s'échangent les membres du Comité à l'occasion de conflits politiques.

L'auteur suggère comme solution possible l'adoption de la pratique britannique qui fait assumer aux hauts fonctionnaires une responsabilité distincte et additionnelle pour les affaires financières de leur ministère.

Le sous-ministre porterait ainsi un second titre, celui d'agent comptable, assigné par le Conseil du Trésor, et, en cette capacité, rendrait compte pleinement au Parlement de l'administration financière de son ministère. Cette responsabilité, argüe M. Malloy, remédierait à la confusion qui marque actuellement la reddition de comptes par le ministre.

Il suggère également que le Comité traite différemment les macro-questions, telles que le Programme de commandites, qui sont sujets à des affrontements partisans, et les micro-questions, telles que les sujets administratifs non controversés, qui suscitent peu de conflits ou d'acrimonie. La couverture médiatique des travaux du Comité est en très grande partie provoquée par les polémiques qui surgissent au cours des audiences, alors que les rapports produits ultérieurement par le Comité ne retiennent que peu l'attention des médias.

M. Malloy passe en revue le rôle joué par le Comité des comptes publics et son utilité lors de l'enquête sur le Programme de commandites. Les audiences de 2004 ont servi de tribune publique et de source d'information suite à la publication du rapport de la vérificatrice générale. Il estime, cependant, que l'enquête du Comité a été inefficace, relativement superficielle et marquée par un traitement hautement partisan de l'information divulguée. Mais vu les contraintes auxquelles le Comité est actuellement soumis, il est peu probable qu'il aurait pu faire mieux.

M. Malloy formule quatre recommandations. Le Comité des comptes publics doit avoir une composition stable et compter des membres chevronnés, ce qui suppose que les partis politiques s'engagent à laisser les membres en place plus longtemps pour qu'ils puissent accumuler de l'expérience. Les députés doivent s'intéresser davantage aux questions de reddition de comptes. Le Comité doit disposer d'un personnel permanent plus nombreux afin de pouvoir effectuer des recherches indépendantes et poser des questions aux experts de manière

professionnelle et non partisane. Enfin, le Canada devrait adopter une variante du modèle britannique où un agent comptable est désigné pour chaque ministère.

**« Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au Gouvernement et au Parlement du Canada », de David E. Smith**, est une étude qui décrit la doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle en tant que charnière du gouvernement parlementaire à conseil exécutif basé sur le modèle de Westminster. L'auteur explique que dans la documentation sur le sujet, on s'entend généralement pour dire qu'en cas d'erreur ministérielle, on réclame de l'information (et non pas des têtes). Mais qui fournit l'explication et à qui? Dans le modèle traditionnel, c'est le ministre qui répond devant le Parlement. Mais des problèmes surviennent avec ce modèle, à commencer par les limites de l'autorité ministérielle. Les sous-ministres, par exemple, disposent d'une autorité administrative qui leur est conférée directement par la loi, par exemple la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Une autre limite, c'est que seuls les ministres en exercice peuvent répondre aux questions au Parlement, parce qu'ils ont seuls pouvoir d'agir.

Si les sous-ministres qui ont autorité sont responsables devant le ministre (ou le Premier ministre sous la prérogative duquel ils sont nommés), mais pas devant le Parlement, et si (dans le second cas) les ministres peuvent prétendre n'être pas responsables personnellement devant le Parlement pour l'exercice de cette autorité, n'y a-t-il pas déficit de responsabilité? Et le cas échéant, demande M. Smith, comment y remédier?

L'auteur écrit que la responsabilité ministérielle a été décrite comme un fait et non pas un code — la distinction est importante. La responsabilité ministérielle est un concept changeant dont l'application, souvent en période de crise politique, ne peut jamais être anticipée à défaut d'une série particulière de faits. Par ailleurs, la culture politique et administrative du pays peut influencer l'interprétation du concept.

Les quatre régimes politiques qui partagent le modèle de Westminster — le Canada, l’Australie, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne — présentent des différences ainsi que des ressemblances. Par exemple, le concept d’agent comptable (*accounting officer*) existe en Grande-Bretagne, mais dans les trois autres pays. Plusieurs arguments ont été avancés en faveur de l’adoption du modèle d’agent comptable au Canada. Cependant, les critiques, notamment au Bureau du Conseil privé, soutiennent que son introduction compromettrait la pratique de la responsabilité ministérielle en divisant (et, par conséquent, en dévalorisant) la responsabilité entre les ministres devant la Chambre et les sous-ministres devant les comités parlementaires. D’aucuns ont plaidé en faveur d’une solution « faite au Canada » : le sous-ministre devrait ou bien refuser une suggestion du ministre qu’il juge inopportune ou bien l’endosser et accepter ensuite la responsabilité qui accompagne cette ligne de conduite devant un comité parlementaire.

David E. Smith explique que les sous-ministres sont nommés et renvoyés par le Premier ministre dans le cadre de ses prérogatives spéciales. Comme avec les ministres, l’autorité du Premier ministre sur les hauts fonctionnaires souligne, d’abord, l’importance du Premier ministre et, ensuite, l’importance du Conseil exécutif comme entité collective. L’autorité du sous-ministre lui vient de la *Loi d’interprétation*. Cette loi stipule qu’un sous-ministre peut exercer le pouvoir d’un ministre d’État, sauf le pouvoir de prendre un règlement. Mais les sous-ministres sont davantage que des alter ego de leur ministre. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère de vastes pouvoirs statutaires aux sous-ministres dans la gestion des finances. Les sous-ministres ont aussi des responsabilités en vertu d’autres lois, dont la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*.

M. Smith souligne qu’exception faite des agents comptables en Grande-Bretagne, la doctrine de la responsabilité ministérielle dans les quatre régimes modelés sur Westminster est essentiellement la même. La

différence entre le Canada et les trois autres pays, c'est qu'il y a chez ces derniers un débat théorique plus vigoureux que chez nous sur la doctrine. Les arguments en faveur d'une doctrine fondée sur la loi plutôt que sur l'usage sont de plus en plus fréquents, surtout en Grande-Bretagne. L'auteur conclut son étude en faisant plusieurs recommandations : qu'une résolution parlementaire soit adoptée pour définir l'usage de la responsabilité ministérielle individuelle; qu'un protocole parlementaire soit adopté pour préciser les pouvoirs du Parlement et de ses comités dans la mise en œuvre de la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle; et que le modèle britannique de l'agent comptable soit introduit pour une période d'essai.

**« Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », de Liane E. Benoit**, raconte que souvent, de tous les pas qu'on entend résonner dans les corridors du pouvoir à Ottawa, ceux qui sont les plus sonores tout en attirant le moins l'attention appartiennent à un groupe d'élite de jeunes travailleurs ambitieux et à la loyauté politique sans faille, embauchés pour soutenir et conseiller les ministères fédéraux. Collectivement désignés sous l'appellation « personnel politique », ils constituent une « catégorie de personnes intermédiaire » qui fait désormais partie de l'appareil gouvernemental canadien sans avoir été reconnue par la théorie constitutionnelle. Non élus et souvent dénués des qualifications professionnelles pertinentes au ministère qui les emploie, ces conseillers peuvent exercer une influence non négligeable sur l'élaboration et l'administration des politiques gouvernementales au Canada. Ils sont également bien placés pour influencer sur l'interface entre la bureaucratie et les politiciens.

Dans cette étude, M<sup>me</sup> Benoit examine les fonctions et rôles actuellement exercés par le personnel politique des ministères, ainsi que les relations qu'ont ces personnes avec la bureaucratie, avec leur ministre et avec les intervenants de l'extérieur. Elle examine les automatismes régulateurs dont ce système dispose pour assurer l'exécution de leurs

fonctions d'une manière adéquate, dans le respect de l'éthique et conformément aux directives établies, aux codes applicables et aux lois pertinentes.

Dans son analyse des questions actuelles relatives au personnel politique, M<sup>me</sup> Benoit soutient que ce groupe agit au sommet du pouvoir alors qu'il n'y a guère de lois ou de conventions pour régir leurs activités, documenter leurs relations avec les autres paliers administratifs ou déterminer quel degré d'influence ou de pouvoir ils sont légitimés d'exercer. Le groupe des employés de cabinets ministériels passe entre les mailles des règles qui gouvernent les deux côtés de la faille entre le politique et la bureaucratie; d'un côté, il est exonéré des conventions et des lois qui contrôlent les activités des fonctionnaires, mais de l'autre, il échappe aussi aux serments et aux obligations de responsabilité ministérielle et de reddition de comptes qui lient ses maîtres élus. Le personnel d'un cabinet ministériel doit envisager le gouvernement à travers un prisme politique, être les yeux et les oreilles du ministre, gérer le flux de documents, de messages électroniques et de demandes d'accès aux renseignements, répondre aux commettants, coopérer avec le Cabinet du Premier ministre (CPM) et le Bureau du Conseil privé (BCP) et, par-dessus tout, protéger son ministre et le gouvernement de toute action ou problème susceptible de nuire à leurs chances de réélection.

La loyauté politique et l'affiliation partisane sont les critères essentiels de l'emploi, bien que l'auteur rapporte que de nombreux ministres essaient d'établir un juste équilibre sur les plans de la représentation régionale, de l'expertise, du sexe, de l'origine ethnique et de la langue. L'emploi au cabinet d'un ministre demeure essentiellement un privilège de la jeunesse, dont le féroce idéalisme politique, l'endurance physique et l'indépendance personnelle l'aident à assumer les longues heures de travail et l'engagement profond qu'exige la vie sur la Colline. L'article 39 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est la seule disposition

législative à caractère obligatoire régissant la dotation en personnel politique. Certains membres du personnel politique maintiennent que tout privilège dont jouit celui-ci est plus que neutralisé par l'absence de droit en matière d'emploi et de sécurité d'emploi. Les emplois du personnel d'un cabinet de ministre peuvent s'évaporer du jour au lendemain, si le ministre est victime d'un remaniement ou s'il perd son siège lors d'une élection. La loi stipule explicitement que les personnes employées dans le cabinet d'un ministre cessent de l'être 30 jours après ce genre d'événement, mais elle ne précise pas que ces personnes peuvent être congédiées en tout temps, pour un motif valable ou non. Les membres du personnel qui croient avoir été congédiés à tort n'ont ni processus d'appel ni syndicat pour les appuyer.

Le rôle du personnel du cabinet d'un ministre en matière d'élaboration de politiques peut être une source de conflit dans les relations entre le politique et la bureaucratie. Les ministères, surtout ceux dont le mandat a une nature particulièrement technique, demeurent convaincus que le rôle du personnel du cabinet d'un ministre devrait se limiter à celui d'une girouette politique et que son « ingérence » dans le processus d'élaboration des politiques peut avoir de graves conséquences pour le public canadien.

La question de l'obligation de rendre compte prend de l'importance lorsque le personnel politique joue le rôle de mandataire du ministre. Il est impossible d'acheminer au ministre la totalité et chacune des questions soulevées dans le ministère. Selon Liane Benoit, le personnel du cabinet d'un ministre devient donc le point de virage de toutes les décisions sauf les plus importantes. Comme l'indique clairement le *Guide du ministre et du ministre d'État* : « les ministres sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet » et les ministres n'ont pas le droit de déléguer légalement leur autorité, sauf par le biais d'une loi. La possibilité qu'a un ministre de nier toute responsabilité parce que son personnel a soit choisi de ne pas l'informer par mesure de

protection stratégique et politique, soit omis de l'informer faute d'avoir reconnu l'importance de cette information, soulève de sérieuses questions quant à l'intégrité de notre système de reddition de comptes actuel. Il importe de se rappeler que le personnel du ministre n'a en soi aucune obligation constitutionnelle de rendre des comptes.

M<sup>me</sup> Benoit conteste l'efficacité du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat* en tant que mesure de protection du public contre les conflits d'intérêt ou les manquements à l'éthique de la part du personnel politique. L'interprétation que fait le commissaire à l'éthique de son propre mandat ne l'incline guère à faire appliquer de manière proactive les dispositions relatives aux conflits d'intérêt chez le personnel exonéré. De même, la modification récemment apportée au code afin d'exonérer le personnel de soutien à temps partiel des cabinets de ministre de toutes les dispositions du code, sauf le premier article, affaiblit encore plus son efficacité. Certains de ces employés à temps partiel sont puisés dans le milieu du lobbying, agissent largement à l'extérieur des limites conventionnelles du cabinet du ministre et, à l'occasion, sont payés directement et à titre particulier par le ministre.

La plus controversée des « exemptions » de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* accordée au personnel des cabinets de ministre est celle qui accorde une priorité d'accès à la fonction publique aux membres du personnel d'un ministre qui y ont travaillé pendant un minimum de trois ans. Cet accès a été critiqué par ceux qui y voient une menace pour la neutralité politique de la bureaucratie. Cette exemption garantit aux membres du personnel du cabinet d'un ministre l'accès à un emploi dans la fonction publique à un niveau équivalent à leur niveau d'emploi au cabinet du ministre. Il est intéressant de noter que dans le cas du personnel du cabinet d'un ministre, cette disposition a un caractère de détournement bien moindre qu'on pourrait s'y attendre. Aujourd'hui, plutôt que la récompense convoitée qu'elle était censée représenter,

une carrière dans la fonction publique est pour plusieurs un choix de dernier recours. Des statistiques compilées par la Commission de la fonction publique confirment que chaque année, moins de 10 p. 100 des membres du personnel politique obtiennent une nomination par priorité.

M<sup>me</sup> Benoit conclut que lorsque le personnel politique tente d'orienter le travail des responsables du ministère, il le fait d'une manière subtile et raisonnablement engageante qui découle dans bien des cas d'une nécessité pratique. Pour une bonne part, les coups de barre de ce genre surviennent dans le contexte de l'interaction de collaboration régulière entre le cabinet du ministre et le ministère. Il est donc difficile de les considérer spécifiquement comme des « directives ». La façon dont les directives émanant du cabinet du ministre sont reçues au ministère dépend dans une grande mesure de la réputation personnelle et de la crédibilité du personnel politique en question. Dans le quotidien des travaux du gouvernement, la bureaucratie semble, d'une part, résister assez bien aux tentatives faites par des membres malhonnêtes du personnel politique de contourner les règles de la régularité et de la saine gestion financière et, d'autre part, faire preuve de créativité dans ses efforts visant à donner suite aux vœux exprimés par le cabinet du ministre d'une façon « honorable ». En ce sens, toute pratique répréhensible ou complicité grave de la part de la bureaucratie observée dans le cadre du Programme de commandites semble être l'exception plutôt que la règle.

L'auteur tire cinq conclusions normatives. Premièrement, s'agissant en tout cas du personnel exonéré, il faut soit que les ministres reconnaissent et acceptent la doctrine de la responsabilité ministérielle dans son intégralité, soit créer un nouveau mécanisme de reddition de comptes. Deuxièmement, il faudrait assembler un corpus plus complet de recherches non partisans sur le fonctionnement réel au jour le jour du cabinet ministériel et du CPM; ce corpus pourrait servir de ressource

aux partis politiques dans leurs efforts visant à guider les ministres dans le choix de candidats adéquats, enrichir les connaissances des ministres eux-mêmes sur la façon la plus efficace d'utiliser le personnel politique et aider les équipes de transition à orienter le nouveau personnel du cabinet d'un ministre et le développement d'une formation continue à l'interne. Troisièmement, il y a lieu de revoir le *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat* et la *Loi sur le Parlement du Canada* en ce qui concerne la compétence du commissaire à l'éthique à l'égard du personnel des cabinets de ministres, la réglementation relative aux employés à temps plein et à temps partiel et les activités de lobbying avant ou après le mandat. Quatrièmement, il faudrait revoir les directives du BCP aux ministres et aux sous-ministres et les directives du Conseil du Trésor aux ministres en ce qui a trait au rôle stratégique du personnel des cabinets de ministre et concilier leurs bases philosophiques et techniques. Enfin, le personnel politique devrait être tenu de subir un exercice de formation pour apprendre les règles, politiques et conventions relatives à l'autorité au sein des ministères, à la gestion des documents et de la correspondance du cabinet du ministre, aux archives et aux règlements financiers.

M<sup>me</sup> Benoit conclut qu'un rapport « bon-mauvais » évalué à 50:50 ou même 60:40 n'est pas une norme de rendement acceptable pour un rôle aussi important pour les affaires de l'État que celui d'adjoint ministériel. Mais ce rapport n'est pas non plus surprenant, vu le très jeune âge et l'amateurisme qui caractérise ce rôle, la variabilité des personnalités et des capacités des ministres qui embauchent ces employés, le débat de longue date sur leur rôle légitime dans le processus d'élaboration de politiques, les tensions qui surviennent à cause de différences d'âge, de niveau d'expertise et d'expérience entre eux et leurs homologues du ministère, et les formidables pressions politiques et personnelles qui pèsent sur leurs épaules.

**Jacques Bourgault**, dans son étude intitulée « **Le rôle du sous-ministre au Gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes** », explique que les rôles des sous-ministres au gouvernement fédéral se sont élargis et complexifiés du fait de nouvelles obligations qui dépassent les prescriptions et conventions législatives. M. Bourgault traite de plusieurs questions, notamment la gestion horizontale, les carrières et la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres.

M. Bourgault fait mention de changements significatifs dans le rôle de sous-ministre, dont une durée en poste plus courte au niveau des affectations ministérielles et une plus grande mobilité entre ministères, les sous-ministres ayant ainsi une expérience limitée des questions traitées ou une connaissance moins poussée des activités quotidiennes de leur organisme ou de sa culture organisationnelle. Il souligne également la tendance récente voulant que les sous-ministres traitent davantage les uns avec les autres et avec les organismes centraux, ce qui requiert une bien plus grande interaction avec leurs homologues dans d'autres ministères et organismes (qui occupe maintenant 40 p. 100 de leur temps) et, par conséquent, une interaction moindre avec leurs subordonnés ministériels.

Les sous-ministres forment désormais une communauté : ils s'identifient de plus en plus les uns aux autres et à l'ensemble du gouvernement plutôt qu'à leurs ministères. Ils servent le gouvernement et sont affectés dans différents ministères, et non pas le contraire. Ils relèvent donc directement du Premier ministre et entretiennent un rapport avec le greffier et le secrétaire du Cabinet. Lorsque sont soulevées des questions susceptibles d'intéresser les médias, les sous-ministres sont tenus d'en informer le greffier qui décidera, s'il y a lieu, de transmettre l'information au premier ministre.

L'auteur explique que le sous-ministre apporte son concours au ministre en prévenant les erreurs, en identifiant dès que possible toute erreur commise, en l'en informant et en prenant les mesures correctives et les sanctions nécessaires. Il existe des règles et des conventions de longue date qui s'appliquent aux situations où un ministre ou des membres du personnel ministériel sont en contact avec les sous-ministres et les hauts fonctionnaires d'un ministère. L'épreuve décisive relativement à une demande controversée concernant la gestion d'un programme faite au nom d'un ministre consiste à savoir si elle peut contrevenir ou non à la loi. À un niveau plus opérationnel, les demandes seraient évaluées en fonction de critères tels que la cohérence avec les lignes directrices et politiques du ministère.

Compte tenu des mandats multiples et simultanés pouvant leur venir du Premier ministre, du greffier, d'organismes centraux et de ministres, les sous-ministres peuvent, selon Jacques Bourgault, être amenés à agir par « proprioception » ou selon leur sixième sens — une aptitude à décoder instinctivement et à réagir à l'information au moyen de stratégies de réponse appropriées. L'auteur entend par là la reconnaissance des signaux et de l'environnement les entourant et la capacité de trouver des réponses aux demandes anticipées. Il entend également par cela la possibilité par les sous-ministres d'agir sur la base de ce qu'ils pensent qu'un ministre peut vouloir, sans pour autant qu'une demande à cet effet n'ait été formulée.

Lorsqu'il aborde des éléments spécifiquement liés à l'Enquête sur les commandites, M. Bourgault pose des questions hypothétiques concernant les problèmes pouvant découler de causes systémiques. Il laisse entendre qu'à moins que les problèmes associés au Programme de commandites puissent être attribués à « de la corruption, de la partisanerie, du chantage ou des gains personnels », certaines des décisions prises au cours de ce processus ne pourraient être expliquées que par une personne ayant agi selon son sixième sens quant à ce que

l'on attendait d'elle. M. Bourgault prévient contre l'adoption de règles et de contrôles additionnels. Il recommande plutôt quatre mesures qui n'imposeraient pas de coûts ni de formalités administratives inutiles :

- établir des pratiques clairement délimitées afin d'officialiser les conventions permettant aux ministres d'intervenir de façon appropriée dans la gestion des programmes ministériels;
- offrir une tribune à tout sous-ministre dont la révocation aurait été causée par sa prise de position sur une question éthique, le refus de pratiques irrégulières ou la protection des fonds publics;
- confier aux sous-ministres la responsabilité ultime et exclusive de faire rapport aux organismes centraux et comités parlementaires qui examinent les décisions ayant trait au budget et aux attributions de dépenses; et
- miser sur l'importance du leadership des sous-ministres et faire ressortir cette caractéristique lors des évaluations de rendement.

L'auteur souligne les défis que doivent relever les sous-ministres au moment de lire des signaux souvent obscurs tout en maintenant dans leur travail une perspective globale. En dépit des évaluations de rendement officielles et des multiples occasions de partager des informations avec leurs pairs, il semble difficile pour les sous-ministres qui cherchent à obtenir des conseils, une interprétation et de l'aide sans préjudice d'avoir accès à un soutien professionnel. En revanche, les cadres supérieurs du secteur privé font de plus en plus appel à des mentors expérimentés, qui les conseillent sur une base confidentielle.

Dans son étude intitulée « **La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme** », **Peter Aucoin**, explique que l'actuel modèle de fonction publique professionnelle et non partisane a été remanié de maintes façons depuis

son établissement au début du XX<sup>e</sup> siècle. Une importante pièce manquante dans les réformes a été la nomination et la gestion de l'équipe sous-ministérielle. Les conventions en matière de nomination et de gestion du groupe des sous-ministres, qui assoyaient autrefois la neutralité requise de la fonction publique, ont perdu de leur efficacité.

M. Aucoin commence par décrire les éléments essentiels du modèle canadien et avance que l'actuel régime fait aujourd'hui partie du problème. Il décrit les pressions politiques exercées sur la fonction publique, à commencer par la « Nouvelle gouvernance publique ». Il compare l'expérience canadienne à celle des autres régimes de type Westminster que sont ceux de l'Australie, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande.

Le haut fonctionnaire qui dirige un ministère sous un ministre constitue le lien entre le ministre/gouvernement et la fonction publique professionnelle et non partisane. Ce fonctionnaire doit assumer des responsabilités propres et au ministère et au gouvernement dans son entier. Ces fonctionnaires sont membres de l'équipe exécutive de la haute fonction publique et sont considérés comme représentant le leadership d'une fonction publique professionnelle et non partisane, quel que soit le mécanisme par lequel ils ont été nommés et quel que soit leur statut ou leur contrat.

Au Canada, le pouvoir de dotation de la fonction publique est dévolu à la Commission de la fonction publique, à l'exception des deux échelons les plus élevés — ceux de sous-ministre et de sous-ministre adjoint — où les nominations sont faites par le premier ministre, sous l'autorité du gouverneur en conseil. Le sous-ministre titulaire du poste le plus important est le greffier du Conseil privé, qui est également secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique, et qui joue le rôle de sous-ministre du Premier ministre. Le greffier, avec l'aide du Comité des hauts fonctionnaires (CHF), dirige la communauté des sous-

ministres et, par convention, conseille le Premier ministre en matière de dotation des postes de sous-ministre et d'évaluation du rendement de ceux-ci.

Les plus récentes réformes apportées au système de la fonction publique canadienne visaient à renforcer les caractéristiques professionnelles et non partisans de la fonction publique. La Commission de la fonction publique fonctionne à distance par rapport au corps des sous-ministres, et son président est nommé par le gouverneur en conseil, avec l'approbation du Parlement, à titre amovible, pour un mandat de sept ans. Le président ne peut être démis de ses fonctions que sur requête déposée auprès de la Chambre des communes et du Sénat. Ces conditions distinguent clairement ce poste de ceux des sous-ministres, qui sont nommés et restent en fonction au gré du premier ministre.

Par convention, les sous-ministres sont choisis principalement, mais non exclusivement, parmi les rangs de la fonction publique. Une nomination au corps sous-ministériel est censée être fondée sur le mérite et, nonobstant leur nomination formelle par le gouverneur en conseil et les pouvoirs en vertu de la prérogative du Premier ministre, les sous-ministres sont considérés comme des fonctionnaires professionnels et non partisans. Les très rares exceptions à cette tradition, lorsque le Premier ministre, de sa propre initiative, nomme un sous-ministre recruté à l'extérieur de la fonction publique, servent à confirmer l'acceptation de cette convention.

La fonction publique canadienne a traditionnellement accordé une grande importance à sa loyauté et à sa réceptivité aux ministres. Selon Peter Aucoin, cette réceptivité n'a pas été perçue comme résultant de pressions politiques ni comme minant la neutralité de la fonction publique. Au contraire, le leadership de la fonction publique a plutôt accordé une grande priorité à la réceptivité en tant que valeur fondamentale de la fonction publique car il estime que les conventions

quant à l'indépendance relative des sous-ministres par rapport aux ministres, y compris le premier ministre, étaient suffisamment respectées pour permettre un équilibre entre les valeurs que sont la sensibilité politique et la neutralité de la fonction publique.

Peter Aucoin maintient cependant que la Nouvelle gouvernance publique a trop fait pencher la balance en faveur de la réactivité. Ou bien les dirigeants de la fonction publique sont devenus trop asservis au Premier ministre, aux ministres et à leurs personnels politiques, ou alors leur indépendance conventionnelle a été entamée par la rupture du marché entre premiers ministres et ministres et fonction publique. M. Aucoin maintient que l'indépendance des sous-ministres doit être rétablie de façon à assurer l'équilibre nécessaire, notamment en renforçant l'adhésion à la valeur de la neutralité de la fonction publique.

L'importance relativement récente accordée à la gestion a forcément débouché sur des réformes qui allaient déréglementer les systèmes administratifs. Au Canada, explique M. Aucoin, des efforts ont été déployés en vue de simplifier les régimes de réglementation régissant la gestion des ressources financières et humaines aux niveaux ministériels et opérationnels de la fonction publique. La déréglementation a été logiquement accompagnée d'une décentralisation dans la mesure où les gestionnaires, depuis les sous-ministres jusqu'au bas des filières hiérarchiques, se sont vu accorder des pouvoirs de gestion accrus de façon à réaliser économie, efficacité et efficacité dans l'utilisation faite des ressources.

M. Aucoin s'interroge sur la capacité de l'actuel régime canadien en matière de nomination et d'évaluation des sous-ministres de satisfaire aux exigences d'une fonction publique neutre à qui l'on demande d'atteindre les normes les plus élevées en matière d'intégrité et de compétence. Il argüe qu'un nouveau régime de dotation et de gestion, indépendant du Premier ministre est nécessaire, et laisse entendre que

la solution réside dans l'institutionnalisation du marché conventionnel : que la direction de la fonction publique — le corps des sous-ministres, y compris les greffiers — soit recrutée et gérée par la fonction publique elle-même, mais sous surveillance démocratique.

La dernière partie de l'étude de M. Aucoin propose que le pouvoir de recommander la nomination des sous-ministres, y compris le greffier, et la responsabilité quant à l'évaluation de leur rendement, soient conférés, par voie de loi, à une commission de sous-ministres. Cette commission, présidée par le greffier, réunirait un nombre choisi de sous-ministres chevronnés et au moins deux membres externes nommés par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la commission et avec l'approbation du Parlement. L'auteur esquisse également les rôles et responsabilités de la commission, qui s'appuierait sur le système existant tel qu'administré par le greffier, appuyé du Comité des hauts fonctionnaires. Le rôle du greffier en tant que chef de la fonction publique deviendrait un pouvoir et une responsabilité partagés avec la commission des sous-ministres.

La commission serait tenue de trouver le juste équilibre, dans la constitution de l'équipe sous-ministérielle et dans l'évaluation de chacun des sous-ministres, entre réceptivité politique et neutralité non partisane. L'auteur maintient qu'une telle institutionnalisation du processus ne devrait pas pour autant rendre la nomination et l'évaluation du corps sous-ministériel excessivement complexes, lentes ou inefficaces.

