
LE PERSONNEL MINISTÉRIEL : LES TRIBULATIONS DES ORPHELINS LÉGISLATIFS DU PARLEMENT

Liane E. Benoit

Remerciements

Cette étude repose en grande partie sur des informations recueillies au moyen d'entrevues réalisées auprès d'une vingtaine de fonctionnaires et ex-fonctionnaires, de lobbyistes et d'anciens employés exonérés. Je leur adresse mes remerciements les plus sincères pour le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder et pour la franchise avec laquelle ils ont bien voulu me faire bénéficier du fruit de leur expérience.

Je tiens aussi à souligner l'aide généreuse que m'a accordée Cathi Corbett, bibliothécaire en chef de l'École de la fonction publique du Canada; mes recherches et investigations auraient été beaucoup plus difficiles sans elle.

Enfin, j'adresse mes remerciements les plus sincères à C.E.S. Franks, professeur émérite de la faculté d'études politiques de l'Université Queen's, pour les conseils et l'appui qu'il m'a offerts durant cette étude, et pour avoir toujours gardé la conviction que je la finirais bien un jour.

1 Par où commencer?

1.1

Introduction

Parmi les nombreux pas dont l'écho se fait entendre dans les coulisses du pouvoir, à Ottawa, ceux qui martèlent le sol le plus fort mais retiennent le moins l'attention sont souvent ceux d'un groupe d'élite d'agents politiques jeunes, ambitieux et loyaux recrutés pour appuyer et conseiller les ministres, désignés collectivement par l'expression « personnel exonéré »¹. Des enquêtes récentes du Comité des comptes publics et de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires (« l'Enquête sur les commandites ») permettent de penser qu'ils exercent souvent une influence considérable sur l'élaboration et, dans certains cas, la mise en œuvre des politiques du gouvernement. De plus, l'histoire et certains événements récents montrent que le pouvoir dont ils disposent peut prêter aux abus. Bien qu'ils ne soient pas élus, qu'ils n'aient souvent reçu aucune éducation sur la théorie et le fonctionnement de la machine gouvernementale et qu'ils ne possèdent généralement aucune qualification professionnelle liée à leur ministère, leurs relations politiques avec le parti au pouvoir et avec leur ministre les placent dans une position idéale à la confluence de la bureaucratie et de la politique pour influencer l'élaboration des politiques publiques.

1.2

Portée de l'étude

Cette étude est consacrée au rôle actuel du personnel ministériel exonéré, ainsi qu'à ses relations avec la bureaucratie, les ministres et

les parties prenantes externes. J'examinerai les systèmes de contrepois formels ou informels, s'il en existe, qui assurent que ce personnel s'acquitte de ses fonctions de manière appropriée et éthique, conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et du Bureau du Conseil privé (BCP) ainsi qu'aux autres codes et textes de lois pertinents. Je me pencherai également sur divers « scandales » récents et passés, comme les affaires Rivard et Al Mashat et, plus récemment, les affaires impliquant Judy Sgro et Tim Murphy, qui sont emblématiques des mésaventures des agents politiques et de l'incidence que peuvent avoir leur action, leur inaction ou leurs fautes sur les carrières politiques au Canada.

L'une des questions les plus pertinentes pour la Commission d'enquête est la carrière de Pierre Tremblay, chef de cabinet du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (TPSGC) Alfonso Gagliano, et de son adjointe spéciale, Isabelle Roy. Leur nomination directe à TPSGC pour administrer le Programme de commandites dans lequel tous deux avaient joué un rôle politique direct soulève des questions concernant le risque d'abus inhérent à la règle de l'exonération qui permet au personnel politique d'avoir un accès prioritaire à l'emploi dans la fonction publique fédérale après trois années de service politique. Pourquoi les personnes chargées d'assurer l'intégrité de ce système n'ont-elles pas empêché ces nominations qui, si elles étaient conformes aux règles établies, ne respectaient manifestement pas l'obligation d'éviter l'apparence de conflit d'intérêts? Ces événements ont fait resurgir le vieux débat sur la légitimité de cette « exonération » qui permet d'entrer dans la fonction publique sans concours. Cette pratique contribue-t-elle ou non à politiser la bureaucratie? L'étude de Denis Saint-Martin, « L'Affaire Groupaction : un cas de politisation de la Fonction publique fédérale? », contient certaines observations à ce sujet et j'examinerai sa thèse en fonction de l'opinion exprimée par d'autres observateurs politiques.

Comme l'examen du rôle du personnel exonéré soulève un large éventail de questions, un filtrage s'impose pour choisir les aspects à examiner. Par conséquent, cette étude ne donnera qu'un aperçu général de la problématique sans aller nécessairement dans le détail de tous les sujets envisageables. J'ai stratégiquement évité d'aborder deux questions précises, chacune méritant d'être analysée en profondeur : le rôle du personnel exonéré du Cabinet du Premier ministre (qu'il faut différencier des autres cabinets ministériels), et chacune des fonctions particulières d'un cabinet ministériel — cette question appelant une étude particulière car elle est généralement négligée dans les études spécialisées, à l'exception de quelques rapports utiles mais datés sur le rôle des adjoints exécutifs et chefs de cabinet. J'espère en contrepartie offrir une analyse adéquate et constructive des questions d'intérêt plus universel et plus pressant que suggère le titre de mon étude.

1.3

L'héritage du rapport Dorion

Le premier examen exhaustif du rôle du personnel ministériel trouve sa source, comme mon étude, dans la plus riche de toutes les sources d'inspiration universitaires, le scandale politique. Le 24 novembre 1964, Frédéric Dorion, juge en chef de la Cour supérieure du Québec, est nommé pour mener une enquête publique spéciale sur des allégations formulées à la Chambre des communes au sujet d'actes répréhensibles du personnel ministériel du gouvernement Pearson. Ce qui deviendra « l'affaire Rivard » concerne l'allégation que les chefs de cabinet des ministres de l'Immigration et de la Justice ont eu recours à des pots-de-vin et à de l'intimidation pour tenter de bloquer l'extradition aux États-Unis d'un prétendu trafiquant d'héroïne, Lucien Rivard, que l'on dit avoir des liens étroits avec l'aile québécoise du Parti libéral².

Les points communs entre les retombées politiques de ce scandale historique et les événements actuels découlant de l'Enquête sur les

commandites ont été mis en lumière dans un article de l'historien Peter C. Newman au printemps 2005 :

[Traduction]

Dans le sombre hiver de 1964... Ottawa est secoué par une série d'allégations et de révélations de corruption en haut lieu présentant des similitudes étonnantes avec le scandale qui secoue actuellement le gouvernement Martin. Alors comme aujourd'hui, un . . . Premier ministre dirigeant un gouvernement minoritaire voit son parti être accusé de crimes et de délits lui enlevant tout droit moral de gouverner. Comme aujourd'hui, l'éthique à géométrie variable de son aile québécoise semble condamner le Parti libéral aux poubelles de l'histoire. Comme aujourd'hui, une enquête judiciaire est déclenchée pour laver le linge sale en public³.

Ce que ne dit pas Newman, c'est qu'alors comme aujourd'hui, les activités du personnel exonéré ont peut-être joué un rôle crucial dans les événements et que cette possibilité a suscité des questions sur le rôle légitime de cette branche relativement secrète et puissante de la machine gouvernementale. Bien que l'Enquête sur les commandites n'ait pas encore publié ses conclusions, le rapport final du juge Dorion était un réquisitoire impitoyable contre la conduite du personnel exonéré en cause et les maîtres politiques qui l'avaient protégé, ce qui provoqua la démission du ministre de la Justice et, plus tard, la condamnation de son chef de cabinet.

2 Fondements théoriques et bref historique des orphelins législatifs

2.1

Les méditations du professeur Mallory : un premier point de vue

Dans le sillage des révélations de l'affaire Rivard, le professeur J.R. Mallory constate que l'une des nombreuses contributions du rapport

Dorion a été de « mettre en lumière certaines facettes du gouvernement qui ont jusqu'à présent échappé à l'attention des universitaires »⁴. Toutefois, en corrigeant cet oubli, et contrairement à ce que certains analystes ont loué comme étant le succès du système constitutionnel canadien à tracer « une ligne de séparation claire entre politicien et bureaucrate »⁵, il conclut que l'on a intégré à la machine gouvernementale « une classe intermédiaire de personnes, dans le cabinet du ministre, dont les fonctions sont plus politiques que bureaucratiques, qui sont nommées plutôt qu'élues, et qui œuvrent dans un domaine dont la théorie constitutionnelle stricte ne reconnaît pas l'existence »⁶. Selon Mallory, la présence de ce nouveau groupe d'agents dans l'antre du ministre n'est pas conforme au modèle démocratique de Westminster.

[Traduction]

Il n'est manifestement pas souhaitable qu'un nombre considérable de personnes ne faisant pas partie de la fonction publique s'interpose entre le ministre et son ministère. Elles n'ont pas la formation de la fonction publique et ne sont pas tenues à ses normes professionnelles : il se peut même que le caractère particulier de leur nomination signifie qu'elles échappent au contrôle de sécurité qui est l'un des éléments déplaisants de la plupart des candidatures à des postes de responsabilité dans la fonction publique. Ces personnes ne détiennent pas seulement un vaste pouvoir parce qu'elles contrôlent l'accès au ministre et peuvent s'exprimer en son nom, elles peuvent aussi exercer ce pouvoir avec une remarquable ineptie et d'une manière qui est manifestement fondée sur des motifs politiques⁷.

À son avis, il y a « un danger inhérent à confier des postes d'influence et de pouvoir à de telles personnes sans formation professionnelle, n'ayant pas les aspirations de carrière de la fonction publique et n'étant pas assujetties à ses normes professionnelles »⁸. Or, dit-il, les fonctions des

membres des cabinets ministériels devraient se limiter strictement à rédiger des discours pour le ministre, à préparer et distribuer des communiqués de presse et « à des questions aussi banales que polir l'image publique du ministre en cultivant la bonne volonté de la Tribune de la presse »⁹. Il convient certes qu'il doit y avoir un cerbère pour « jouer le rôle de tampon entre le ministre débordé et ses électeurs et partisans politiques »¹⁰ mais, à part cela, tout autre rôle joué par le personnel ministériel, notamment en matière d'élaboration de politiques ou de programmes, constitue une ingérence inadmissible dans le champ d'action réservé de la fonction publique.

2.2

Souvenirs de l'ère Pearson

La préoccupation de Mallory au sujet de l'influence nouvelle et incontrôlée des conseillers des ministres dans les années 60 est confirmée par les souvenirs d'employés de cabinets ministériels de l'époque. Dans une entrevue récente, Harold (Sonny) Gordon¹¹, qui fut chef de cabinet de Maurice Sauvé, ministre des Forêts et du Développement rural de l'époque, confirme bon nombre des observations de Mallory sur l'évolution du rôle des employés ministériels et affirme que c'est sous ce gouvernement Pearson que le cabinet politique contemporain a commencé à prendre forme. Les antécédents de Gordon n'étaient pas très différents de ceux des personnes que l'on trouve aujourd'hui sur la Colline du Parlement. Il avait été engagé de manière informelle sur le conseil d'un ami, Peter White, qui quittait ce poste à l'époque. Il n'a aucun souvenir d'avoir reçu une formation particulière ou des instructions écrites quelconques sur ce qu'il pouvait ou ne pouvait pas faire dans son nouveau poste. Jeune montréalais bardé d'un tout nouveau diplôme en droit, il n'avait quasiment aucune connaissance concrète de l'industrie forestière ou du développement rural. Néanmoins, à l'âge de 27 ans, il estimait « avoir ostensiblement le pouvoir de représenter le ministre » et de parler en son nom aux fonctionnaires

qu'il rencontrait régulièrement. Au sujet de la remarque de Mallory concernant le contrôle de sécurité laxiste du personnel politique de l'époque, il se souvient qu'il était en poste depuis déjà six à huit semaines, en ayant eu accès à tous les documents les plus confidentiels et politiquement délicats de l'époque, avant que l'on effectue son contrôle de sécurité.

À titre de chef de cabinet, Gordon exerça une multitude de fonctions différentes comprenant aussi bien la rédaction de discours que la représentation du cabinet du ministre au sein de comités ministériels, l'organisation des déplacements du ministre, l'accompagnement du ministre pendant ces déplacements, la gestion des relations avec la presse et, évidemment, « glisser au besoin un mot » en faveur d'électeurs aux personnes appropriées. À son avis, il « savait ce que voulait le ministre » et s'assurait que le nécessaire était fait. Sa relation avec Maurice Sauvé était tout à fait informelle; il le rencontrait à huit heures du matin trois ou quatre fois par semaine pour le tenir au courant de ce qui se passait au sein de son ministère, de sa circonscription ou des couloirs du Parlement, et pour recevoir ses instructions. Il dit que le personnel exonéré était une sorte de « petit club » dont les membres se réunissaient une fois par semaine, sortaient ensemble et, généralement, coopéraient pour assurer le bon fonctionnement de la machine politique. « Certains étaient dignes de confiance, d'autres non. »

Ce gouvernement Pearson vit émerger, sans doute pour la première fois au Canada, une nouvelle force politique de plein droit, les chefs de cabinets ministériels, jeunes hommes passionnés et féroce-ment partisans, nourris de l'esprit rebelle de l'époque, soucieux de promouvoir les politiques sociales les plus progressistes et, dans certains cas, comme allait le démontrer l'affaire Rivard, prêts à tout pour assurer le succès électoral du Parti libéral. Cette époque, se souvient Gordon, était « enthousiasmante » et beaucoup de ses collègues, comme Bill Leigh, Bill Neville et Duncan Edwards, deviendraient eux-

mêmes plus tard des personnalités politiques de premier plan. Il n'était pas rare qu'un employé politique soit chargé de piloter l'une ou l'autre des nombreuses initiatives controversées et novatrices du gouvernement, par exemple des programmes aussi mémorables que l'unification des Forces armées et la création de la Compagnie des jeunes Canadiens. Beaucoup de ces jeunes agents politiques allaient devenir tellement présents sur la scène d'Ottawa qu'ils allaient finir par faire eux-mêmes des annonces à la presse et participer à des points de presse à la place de leur ministre respectif. Jerry Yanover, autre agent politique des années 60 qui, chose exceptionnelle, travaille encore aujourd'hui dans des cabinets de ministres libéraux, se souvient de la place éminente qu'occupaient les chefs de cabinets ministériels du gouvernement Pearson. « Les adjoints politiques de Pearson étaient devenus des personnages politiques de plein droit, dit-il, des célébrités, et bon nombre de politiciens et de fonctionnaires voulaient les brider »¹².

2.3

Une rupture avec le passé

Le profil éminent typique de ce groupe d'employés exonérés de l'ère Pearson constituait à bien des égards une rupture par rapport au rôle traditionnel des employés de cabinets ministériels antérieurs. Mitchell Sharp, ancien haut fonctionnaire et ministre de premier plan de plusieurs gouvernements libéraux successifs, se souvient que les cabinets ministériels avaient fort peu de personnel lorsqu'il était bureaucrate, dans les années 40 et 50.

[Traduction]

Ilsley¹³ se contentait d'une secrétaire, d'une secrétaire adjointe et d'un messenger; Abbott¹⁴ avait un adjoint exécutif, du personnel de secrétariat et un messenger; Howe avait un adjoint exécutif, deux ou trois secrétaires et un messenger. Même les premiers ministres King et Saint-Laurent n'avaient qu'une poignée de personnes dans

leur cabinet, pratiquement tous (comme Pickersgill, qui fut au service des deux) ayant à l'origine été sélectionnés par la Commission de la fonction publique pour être fonctionnaires. À l'époque, il n'y avait pas de bureaux de circonscription ni de personnel de circonscription payé par le gouvernement¹⁵.

Sharp ne se souvient pas que des employés exonérés aient joué un rôle quelconque dans la relation ministre-mandarin à l'époque où il était sous-ministre, dans les années 40 : « Les ministres que j'ai servis traitaient directement avec leurs sous-ministres et avec les autres fonctionnaires. Les agents ministériels nommés pour des raisons politiques n'intervenaient pas entre Ilsley, Abbott, Howe, Churchill ou moi-même dans le processus de décision »¹⁶. Le professeur J.P. Mallory a également souligné cette rupture par rapport au rôle traditionnel et essentiellement secondaire des premiers agents ministériels, et a à peine dissimulé son mépris au sujet de l'émergence d'un personnel exonéré plus actif sur le plan de la politique politicienne et des politiques publiques :

[Traduction]

... durant la dernière décennie, le cabinet privé du ministre a tellement grossi qu'il est maintenant méconnaissable. Le titre ancien et honorable de « secrétaire privé » qui ne projetait apparemment plus l'image souhaitée a été remplacé par celui de « chef de cabinet ». Le trésor public finance maintenant un appareil ministériel comprenant des adjoints spéciaux et des adjoints administratifs dont les diverses fonctions comprennent la rédaction de discours, l'amélioration des contacts du ministre avec la Tribune de la presse, le maintien du ministre dans l'œil du public et la prestation de réponses adéquates aux importuns politiques. Les ministres ont même ouvert des bureaux dans leur circonscription avec cette nouvelle sorte de fonctionnaires¹⁷.

2.4

L'émergence du nouveau cabinet ministériel

L'opinion de Mallory selon qui l'intervention croissante du personnel ministériel dans la machine gouvernementale reflétait une démission du gouvernement démocratique n'était pas partagée par tout le monde, notamment par Paul Tellier, qui avait été employé exonéré dans les années 60 et deviendrait plus tard greffier du Conseil privé. Selon lui, loin d'être une incursion dans le champ d'action réservé de la fonction publique, l'intervention du personnel politique représentait un rôle important et nécessaire qu'il fallait continuer de renforcer plutôt que de restreindre comme le souhaitait Mallory. À son avis, le rôle du personnel ministériel dans l'élaboration des politiques devrait évoluer dans le même sens que le modèle américain, en permettant au ministre de recevoir l'aide de collaborateurs loyaux qu'ils ont personnellement choisis en dehors de la fonction publique et qui leur sont exclusivement dévoués. Ces adjoints assumerait une partie de la charge de travail toujours croissante du ministre et lui donneraient sur les politiques publiques des avis indépendants de ceux de la bureaucratie. Pour obtenir les meilleurs résultats, dit-il, les ministres devraient les choisir parmi les membres les meilleurs et les plus brillants des universités, des laboratoires de recherche, du secteur privé et des médias, en les choisissant en fonction de leur connaissance technique des domaines de responsabilité de leur ministère plutôt que de leur allégeance politique¹⁸. Évoquant un dicton de cette époque, il soutient que ces postes de conseillers ne devraient être confiés à personne de plus de 40 ans. Tellier, qui avait lui-même moins de 30 ans à l'époque, précise que : « Ce plafond de quarante ans pourra sembler arbitraire à certains mais la nature humaine étant ce qu'elle est, il semble plus difficile à la plupart des gens, après cet âge, de ramer à contre-courant et de remettre systématiquement en question l'ordre établi »¹⁹. La dynamique créée par ces deux groupes de participants à l'élaboration des politiques publiques, jeunes et innovateurs d'un côté, chevronnés et

bureaucratiques de l'autre, permettrait aux ministres d'obtenir un éventail d'options plus riche que celui émanant d'une bureaucratie de plus en plus perçue comme une machine puissante défendant ses propres intérêts. Cela favoriserait la prise de décisions politiques meilleures et plus éclairées et, partant, une meilleure gouvernance.

L'analyse de cette période dans l'ouvrage de Donald Savoie intitulé *Breaking the Bargain* semble confirmer la remarque de Tellier sur la nécessité croissante pour les ministres de trouver un équilibre entre le pouvoir de la bureaucratie et l'obtention d'avis plus objectifs et plus indépendants. Savoie constate que « dans les années 70, bon nombre de politiciens, ainsi que leurs conseillers, soutenaient que les fonctionnaires contrôlaient le gouvernement et que leur déférence apparente envers les politiciens n'était qu'un faux-semblant »²⁰. Selon lui, l'origine de cette évolution et l'atmosphère de méfiance qu'elle a engendrée résident dans l'expansion et la prolifération des champs d'action du gouvernement. « Comme l'élaboration des politiques publiques et la prise de décisions sont devenues des fonctions gouvernementales plus complexes, les maîtres politiques... sont devenus plus tributaires des avis d'experts et de fonctionnaires de carrière. En devenant plus tributaires des fonctionnaires, ils ont probablement commencé à se méfier de leur influence croissante. Au fond, certains politiciens ont commencé à considérer la fonction publique comme une sorte d'aristocratie implantée dans la démocratie »²¹.

L'expérience des ministres britanniques constituait certainement une mise en garde au sujet de ce qui peut arriver quand un cabinet est soumis à une fonction publique dominante et égocentrique. La populaire série télévisée *Yes, Minister*, qu'un ancien sous-ministre a admis avoir utilisée pour former de futurs mandarins canadiens²², illustre clairement le système qui peut s'instaurer quand les ministres dépendent complètement de la bureaucratie pour obtenir des avis sur les politiques publiques. Dans son ouvrage intitulé *Whitehall*, Peter Hennessy rappelle

ce qu'il estime être « la meilleure description »²³ de la situation britannique, celle de Lord Annan :

[Traduction]

Les mandarins sont les secrétaires permanents à la tête de chaque ministère. Les espions sont les jeunes fonctionnaires qui sont les secrétaires privés des ministres. Le secrétaire privé assiste à chaque réunion du ministre et prend des notes; il enregistre chacune de ses conversations téléphoniques; il surveille chacun de ses rendez-vous à Whitehall. Si un secrétaire d'État veut faire l'important, ou adopte une politique que les fonctionnaires jugent dangereuse, la sonnette d'alarme sonne et, en cas d'urgence, le plus haut fonctionnaire de tous, le secrétaire du Cabinet, intervient auprès du Premier ministre. Si un ministre fait entrer dans son ministère un conseiller politique qui ne suit pas la ligne établie, les mandarins lui coupent l'accès à l'information; en arrivant aux réunions, il découvre que ses rivaux possèdent des notes importantes qui, mystérieusement, ne lui sont jamais parvenues. Il donne ainsi l'impression d'être mal informé et perd toute crédibilité. Chaque mardi matin, avant que les mandarins se réunissent dans les bureaux du Cabinet (c'est en fait le mercredi matin), leurs espions les informent de ce qui se trame. Si vous essayez de convaincre un ministre dans son bureau, ce que vous dites aura fait le tour de la fonction publique dans les 48 heures; le seul moyen est de lui parler le soir, au dîner, quand son infirmier attitré de l'hôpital psychiatrique, son secrétaire privé, n'est plus là pour surveiller le patient²⁴.

Bien que le Canada n'ait jamais connu un niveau aussi spectaculaire de contrôle bureaucratique, on avait quand même le sentiment, dans les années 70 et 80, que, de plus en plus, le rôle des ministres était d'approuver automatiquement les projets de la bureaucratie. La taille et la complexité croissantes de l'administration publique durant cette période, conjuguée à la charge de travail croissante des ministres,

interdisait les relations intimes et collégiales qui avaient caractérisé la relation entre les politiques et les bureaucrates aux premiers jours du gouvernement au Canada, les ministres se sentant de plus en plus exclus et émasculés par la sophistication du processus d'élaboration des politiques publiques dans les étages inférieurs de leur ministère. Comme l'a révélé un ministre de l'époque Trudeau : « J'ai constaté qu'il était très difficile de communiquer et d'obtenir des avis quand j'en avais besoin. J'avais le sentiment que le rituel de la paperasserie — la chaîne de commandement — m'interdisait quasiment d'obtenir le genre d'informations dont j'avais besoin, quand j'en avais besoin, et je me sentais pratiquement impuissant »²⁵. Il n'est pas étonnant que l'on ait vu apparaître un personnel exonéré plus dynamique, jeune et énergique, toujours présent et prêt à donner des réponses externes politiquement éclairées au ministre et à agir à sa place en cas de besoin. Confidents, conseillers et camarades d'armes des batailles politiques menées pour obtenir et garder le pouvoir, ces agents politiquement passionnés seraient là à côté du ministre, à la fin de la journée, après avoir partagé les frustrations quotidiennes, les pressions, les stratégies, les crises et les victoires qui sont le pain quotidien du Parlement, et il n'est pas étonnant non plus que les mandarins aient réagi à leur apparition avec une bonne dose de ressentiment et de suspicion.

Il n'est donc pas surprenant non plus que les couloirs officiels d'Ottawa aient commencé à résonner des grommellements de hauts fonctionnaires mécontents de voir cette nouvelle tranche de pouvoir s'insérer entre eux-mêmes et les ministres, et dépités que des tiers donnent leur avis sur les recommandations que les ministères soumettent à l'approbation des ministres. Beaucoup, comme Mallory, ont douté de l'aptitude du cabinet ministériel à donner des avis politiques valables aux ministres. Les recherches effectuées par Donald Savoie au milieu des années 80 ont semblé confirmer le sentiment de nombreux bureaucrates que la majorité de ces jeunes agents politiques n'avaient ni l'expérience, ni la formation, ni l'expertise nécessaires pour être à la hauteur des avis raisonnés, techniques et de haut niveau proposés par la bureaucratie :

[Traduction]

L'étude a révélé que deux adjoints ministériels détenaient deux diplômes universitaires, 11 en avaient un et sept n'en avaient aucun. Dix des 20 adjoints interrogés n'avaient aucune expérience professionnelle ou n'avaient travaillé que dans un autre cabinet de ministre. Si l'on estime que la formation universitaire et l'expérience professionnelle sont des critères importants pour évaluer la compétence des employés, comme le fait la fonction publique du Canada, on peut conclure que la compétence du personnel ministériel est insuffisante... Il est exceptionnel de voir quelqu'un accéder à un poste de rang intermédiaire en élaboration de politiques, en planification ou en recherche dans la fonction publique fédérale sans avoir un diplôme d'études supérieures. En outre, avant d'accéder à ces postes, les fonctionnaires doivent généralement accumuler plusieurs années d'expérience professionnelle... Même aux niveaux inférieurs des services d'élaboration des politiques et de recherche, les gens ne sont admissibles à un poste permanent que s'ils ont atteint un certain niveau d'études²⁶.

Quelle que soit la légitimité des préoccupations exprimées sur la jeunesse et la compétence des adjoints ministériels, la réaction négative de la fonction publique à cette incursion dans sa sphère d'influence traditionnelle était conforme à la théorie politique classique remontant à l'époque de Max Weber²⁷. Tout comme il l'expliquait : « D'instinct, la bureaucratie résiste à toute tentative du Parlement d'acquérir du savoir en s'adressant à ses propres experts ou à des groupes d'intérêt. La bureaucratie souhaite naturellement un Parlement mal informé et, de ce fait, impuissant »²⁸.

Les conditions étaient ainsi réunies pour l'instauration de la dynamique qui s'est établie dans les relations entre la bureaucratie et le personnel exonéré sur diverses scènes d'Ottawa, c'est-à-dire un combat entre deux philosophies opposées avec, dans un camp, Mallory, le champion du

modèle de Westminster émasculé du cabinet ministériel et, dans l'autre, Tellier, partisan de l'approche où les ministres sont protégés par une phalange de jeunes agents politiques choisis individuellement et prêts à s'assurer que la machine gouvernementale marche au pas du tambour-major démocratiquement élu.

2.5

Briders les adjoints

Le premier round, selon Jerry Yanover, sera gagné par Michael Pitfield, greffier du Conseil privé du Premier ministre Trudeau. Considérant qu'un trop long séjour sur la Colline du Parlement est à l'origine de l'influence croissante du personnel politique, il recommande au Premier ministre que le gouvernement cesse délibérément d'augmenter les salaires du personnel exonéré — qui se situait à l'époque autour de 15 000 \$ par an, soit en gros l'équivalent d'un directeur d'école secondaire — afin de dissuader ces jeunes adjoints de rester trop longtemps. Yanover se souvient qu'on lui a dit alors : « Venez, apprenez puis allez-vous-en, voici les portes que cela vous ouvrira plus tard »²⁹.

Hanté peut-être par l'affaire Rivard et se méfiant lui-même de la position dominante obtenue par certains agents ministériels de l'ère Pearson, le gouvernement Trudeau accepte cette proposition, alors même que les fonctions de plus en plus lourdes des ministres et la sophistication croissante du gouvernement et des médias dans les années 70 et 80 se conjuguent pour justifier une augmentation exponentielle du nombre d'employés exonérés des ministres. Le budget annuel de 78 000 \$ consenti aux ministres en 1968 atteint 175 000 \$ dix ans plus tard³⁰, répartis il est vrai entre 10 à 12 employés exonérés, souvent appuyés de plus par des fonctionnaires détachés auprès de cabinets ministériels. Paradoxalement, s'il est vrai que les bas salaires ont pu encourager certains agents ministériels à écourter leur séjour sur la Colline du Parlement, ils ont aussi fait en sorte que les ministres du cabinet Trudeau ne soient pas en mesure d'appliquer le modèle de Tellier

consistant à faire concurrence au secteur privé pour attirer les talents professionnels les meilleurs et les plus brillants afin de rehausser leur capacité interne d'analyse des politiques.

Des gens qualifiés sont venus sur la Colline du Parlement dans les années 70 et 80 mais, de manière générale, le personnel était composé de diplômés récents et éminemment partisans, soucieux de venir se frotter au monde de la *realpolitik* et légèrement enivrés par leur nouveau pouvoir. Comme aujourd'hui, ils ont joué un jeu comportant peu de règles établies mais avec des enjeux politiques élevés et quasiment aucun filet de sécurité. L'atmosphère de club dont parlait Sonny Gordon au sujet des années 60 était toujours très présente et était même rehaussée par l'arrivée de femmes dans ce cénacle de conseillers politiques — à la fin des années 70, environ la moitié étaient des femmes³¹ — et par l'institution d'événements tels que les « merveilleux mercredis », rassemblements hebdomadaires fortement arrosés dont les ministres étaient hôtes à tour de rôle dans la Salle des chemins de fer, de la colline du Parlement. La Tribune de la presse, rue Wellington, était un autre abreuvoir pour les autres soirs de la semaine, et beaucoup d'adjoints ministériels traversaient la rue après 18 heures pour aller prendre quelques verres, poursuivre des discussions ou s'acoquiner avec les journalistes. Unis par leur grande loyauté et leur allégeance politique, ce monde était leur seule famille, emportés qu'ils étaient par leur bonne fortune, fascinés par le charisme de leur chef politique et, dans certains cas, enivrés autant par l'alcool que par le pouvoir³².

2.6

Sur les sommets qui leur reviennent : une nouvelle vision du personnel exonéré

La victoire écrasante de Brian Mulroney en 1984 entraînera un changement profond dans la culture et le comportement du personnel politique. Si c'est la crainte des politiciens face au pouvoir de la bureaucratie qui avait fait pencher la balance en faveur de cabinets

ministériels plus puissants dans les années 70 et 80, les soupçons atteindront de nouveaux sommets avec l'arrivée d'un gouvernement Conservateur en 1984. Comme le dit un ancien adjoint spécial de l'ère Mulroney, le nouveau gouvernement craignait de se trouver « au poste mais pas au pouvoir ». Deux facteurs nourriront la méfiance croissante du nouveau gouvernement envers la fonction publique : d'abord, le fait que la bureaucratie n'avait travaillé pendant fort longtemps que pour un gouvernement Libéral et, ensuite, le fait que Brian Mulroney n'avait jamais pris place à une table de cabinet et risquait donc d'être plus vulnérable aux avis exprimés par ses conseillers bureaucratiques. Les principaux stratèges politiques du nouveau Premier ministre l'ont donc encouragé à conforter ses ministres au moyen d'un personnel politique puissant, composé de gens de haut niveau et capables de tenir tête aux mandarins « les yeux dans les yeux »³³. Hugh Segal, ancien chef de cabinet de Mulroney, se souvient que « Mazankowski, Tom D'Aquino et d'autres décidèrent que renforcer le personnel politique était la meilleure manière de faire contrepoids à une fonction publique sclérosée »³⁴. L'échelle salariale du personnel ministériel fut considérablement rehaussée et le titre d'adjoint exécutif, remplacé par celui de chef de cabinet pour signaler clairement à la bureaucratie qu'un vent nouveau soufflait dans les couloirs du pouvoir politique. Comme l'explique Donald Savoie, « la décision de Mulroney avait un objectif : contenir l'influence des bureaucrates sur l'élaboration des politiques. Le chef de cabinet avait rang de sous-ministre adjoint et, selon les communiqués de presse du gouvernement, il était un *officiel à l'américaine* »³⁵.

Dans l'étude de 1990 qu'elle a consacrée au rôle des chefs de cabinet, Loretta O'Connor décrit ainsi ce nouveau poste :

[Traduction]

Le chef de cabinet est d'abord et avant tout le principal conseiller politique du ministre. Il ou elle dirige aussi les opérations et contrôle le budget du cabinet ministériel. Le chef de cabinet doit faire

preuve de leadership et assurer la cohérence des activités du cabinet ministériel, en apportant avec lui une solide connaissance de la prise de décisions au sein du gouvernement et du processus d'élaboration des politiques. L'une des principales fonctions du chef de cabinet est de s'assurer que les instructions ministérielles sont exécutées par le ministère. De cette manière, le chef de cabinet aide à accroître le contrôle ministériel et la reddition de comptes³⁶.

Si le ressentiment suscité par la présence et la domination croissantes du personnel ministériel avait été à l'origine des inquiétudes de la bureaucratie à l'ère Libérale, les changements apportés par le nouveau gouvernement Mulroney ne tarderont pas à faire monter l'appréhension de plusieurs crans. L'ex-sous-ministre Arthur Kroeger se souvient de l'insécurité provoquée par l'annonce de la nouvelle structure : « À l'arrivée de Mulroney, on a beaucoup craint dans la bureaucratie que le pouvoir accru du chef de cabinet ne supplante celui du sous-ministre »³⁷. De fait, comme le raconte Donald Savoie, la fureur fut telle que le Premier ministre Mulroney dut résister aux pressions de ses conseillers pour qu'il s'engage encore plus dans la voie d'un cabinet ministériel à l'américaine. Il cite un ancien ministre de haut niveau de l'époque ayant admis que « ce genre d'idée cause tellement de colère chez les bureaucrates qu'il (Mulroney) ne pense pas pouvoir aller beaucoup plus loin. Dans bien des officines, nommer des chefs de cabinet était considéré comme un acte révolutionnaire — non de la haute trahison »³⁸.

Et qui étaient ces nouveaux agents engagés pour regarder les bureaucrates dans le blanc des yeux? Savoie se souvient que « l'équipe de transition avait dressé une liste de candidats potentiels parmi lesquels les ministres pourraient faire leur choix après leur nomination »³⁹. Et bien que des efforts légitimes aient incontestablement été déployés pour attirer un groupe d'individus plus chevronnés et plus professionnels, notamment au moyen d'une augmentation de salaire considérable, la réalité montre que, pour reprendre les termes d'un ancien mandarin du BCP, « on

retrouvait des traces de l'ancien style chez Mulroney... des vieux chevaux de bataille électoraux allaient surgir dans le personnel ministériel, fraîchement débarqués des circonscriptions. Ils allaient jouer des rôles divers et avaient des antécédents très variables . . . »⁴⁰

À son crédit, le nouveau régime fera des efforts sérieux pour mettre les adjoints ministériels sur la bonne voie. Un ancien sous-ministre se souvient que « Mulroney les réunit tous au Collège de la fonction publique, à Cornwall, pour leur faire écouter des ex-politiciens comme Dalton Camp et quelques sous-ministres de haut rang — pour une sorte de séminaire de trois jours, environ six semaines après l'élection. Il y avait un programme complet pour leur expliquer comment tout devait marcher en théorie »⁴¹. Cette initiation eut-elle l'effet souhaité? Pas selon cet observateur : « Le problème, c'est qu'ils étaient encore sous l'euphorie de la victoire et que les petits chéris n'écoutaient pas — personne n'écoutait. Ils rentrèrent à Ottawa et continuèrent à se comporter comme de jeunes chiens mordant tout ce qui passait à leur portée et pissant sur les tapis pour marquer leur territoire ».

Arthur Kroeger a probablement donné le meilleur résumé des conséquences du changement imposé par la création de ce nouveau poste élevé de chef de cabinet. Avec l'avantage du recul, il conclut que, finalement, « la vraie différence entre un adjoint exécutif de Trudeau et un chef de cabinet de Mulroney était d'environ 15 000 \$ ».

2.7

Faire du neuf avec du vieux : les années Chrétien - Martin

Le retour des Libéraux de Jean Chrétien au début de 1993, on ne s'en étonnera pas, est marqué par un retour, au moins en titre et en rémunération, à l'esprit des années Trudeau. Le poste principal du cabinet ministériel, à part celui du Premier ministre, est à nouveau désigné adjoint exécutif. Les salaires sont à nouveau bloqués. Tony Macerollo, adjoint

exécutif de l'époque, admet qu'au moment où elle a dû commencer à travailler avec le nouveau personnel exonéré, « la bureaucratie s'était habituée à la structure et au style des années Mulroney. Elle était soulagée de voir qu'il y avait moins de personnel (ministériel) mais elle a dû s'habituer à avoir plus de travail avec le gouvernement Chrétien. Certaines fonctions ont été renvoyées à la bureaucratie »⁴². De même, les recherches de Savoie révéleront que fort peu de choses auront changé dans le rôle du personnel exonéré à la suite du retour de manivelle :

[Traduction]

Les adjoints exécutifs des ministres de Jean Chrétien n'ont pas bénéficié des mêmes niveaux de salaire que les chefs de cabinet du gouvernement Mulroney mais, comme leurs prédécesseurs, ils ont contesté les bureaucrates de carrière. Mes consultations auprès de ces derniers portent à croire que les relations entre le personnel ministériel exonéré et les bureaucrates de carrière ont changé après l'arrivée au pouvoir de Jean Chrétien, mais seulement de manière marginale. Certains adjoints exécutifs, comme certains chefs de cabinet, ont bien travaillé avec les bureaucrates de carrière, alors que d'autres ont eu des difficultés. La plupart ont tenté d'influencer les politiques, certains avec succès, d'autres non⁴³.

Avec le départ du Premier ministre Chrétien en 2004, un nouveau changement de titre du personnel exonéré supérieur sert, une fois encore, à signaler l'avènement du nouveau régime de Paul Martin. Aujourd'hui, les « chefs de cabinet » dirigent à nouveau les cabinets ministériels et leur statut a été relevé au niveau de SMA (EX-04) avec un salaire maximum de 147 300 \$ par an, soit 32 000 \$ de plus que sous l'ancien régime. L'augmentation des salaires sera de nouveau accueillie avec dérision par les députés de l'Opposition, qui soulignent que les adjoints ministériels supérieurs gagnent maintenant 12 000 \$ de plus que les députés. Répondant aux critiques avec un argument

recyclé de l'ère Mulroney, le ministre des Pêches, Gerald Reagan, dira que les augmentations aideront les ministres à attirer des personnes plus compétentes dans leur cabinet⁴⁴. Mario Lague, un porte-parole du CPM, expliquera l'augmentation de salaire en disant que l'on s'attend désormais à ce que le personnel ministériel du gouvernement Martin suive de beaucoup plus près le travail des comités, et que l'on demande aux cabinets ministériels « de faire beaucoup plus, en traitant avec les secrétaires parlementaires, en traitant avec les parlementaires... c'est tout leur rôle qui est élargi »⁴⁵.

3 Aujourd'hui : la situation contemporaine des orphelins législatifs

Il vaut la peine de rappeler, avant toute discussion de l'employé ministériel d'aujourd'hui, que nous examinons un poste qui, comme Mallory l'a justement appelé, « œuvre dans un domaine dont la théorie constitutionnelle stricte ne reconnaît pas l'existence »⁴⁶. C'est au sein du vide théorique créé par cette « absence de théorie constitutionnelle définitive »⁴⁷, et sans doute grâce à lui, que le personnel exonéré a pu opérer au cours des années au sommet même du pouvoir avec très peu de lois ou de conventions pour régir ses activités, encadrer ses relations avec les autres paliers de gouvernement ou déterminer son degré d'influence ou de pouvoir légitime. Ni chair ni poisson, cette « classe intermédiaire de personnes »⁴⁸ tombe en chute libre dans les interstices des règles existant sur les deux versants du gouffre politico-bureaucratique, exonérée des conventions et lois contrôlant l'action des fonctionnaires, mais aussi détachée des serments et obligations de responsabilité et d'imputabilité ministérielles liant leurs maîtres élus. Sans manuels, avec peu de mentors et très peu de marge d'erreur, ces jeunes agents politiques entrent de plain-pied dans une sorte de monde d'Alice au pays des merveilles où l'on trouve très peu de panneaux de signalisation indiquant la voie à choisir entre les chemins souvent divergents de la mission gouvernementale et de l'opportunisme politique.

3.1

Le recrutement : un exercice de haut vol

Le recrutement du personnel d'un cabinet ministériel reste aujourd'hui comme autrefois un exercice relativement mystérieux combinant le clientélisme politique, les contacts personnels, le favoritisme à l'ancienne et le hasard pur et simple. Que cela se fasse dans des milieux politiques aussi exaltés n'est peut-être pas étonnant étant donné que le nouveau ministre fraîchement adoubé, peut-être encore abasourdi d'avoir été appelé au Saint des Saints, le Cabinet⁴⁹, pourrait chercher longtemps et vainement une liste des qualifications requises pour choisir son personnel ministériel. Le seul texte législatif régissant le recrutement du personnel exonéré est l'article 39(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), remarquable par sa brièveté : « Un ministre peut nommer le personnel de son cabinet, notamment son directeur de cabinet »⁵⁰. Le Conseil du Trésor continue d'affecter des budgets pour le recrutement du personnel ministériel, actuellement de 828 000 \$ par an, avec 480 000 \$ supplémentaires pour des fonctionnaires détachés. Les ministres d'État se voient attribuer 305 000 \$ pour leur propre personnel et 190 000 \$ pour des fonctionnaires détachés⁵¹. Depuis juillet 2004, les ministres sont autorisés à rémunérer leur chef de cabinet au niveau EX-04, jusqu'à concurrence de 147 300 \$ par an (l'équivalent d'un sous-ministre adjoint); leurs conseillers de politiques principaux, directeurs de communications et directeurs des affaires parlementaires au niveau EX-02, jusqu'à concurrence de 114 500 \$ par an; leurs conseillers de politiques au niveau AS-8, jusqu'à concurrence de 87 370 \$; leurs adjoints spéciaux principaux au niveau AS-07, jusqu'à concurrence de 82 196 \$; et leurs adjoints spéciaux en communication, en affaires parlementaires et dans les bureaux régionaux au niveau AS-05, jusqu'à concurrence de 66 287 \$. Les secrétaires d'État ont le droit d'offrir à leur chef de cabinet un salaire relativement plus modeste de niveau EX-02, jusqu'à concurrence de 114 500 \$, à leurs adjoints spéciaux principaux un salaire de niveau AS-07, jusqu'à

concurrence de 82 196 \$, et à leurs adjoints spéciaux un salaire de niveau AS-05, jusqu'à concurrence de 66 287 \$⁵². Les salaires exacts sont fixés par le ministre lui-même et peuvent atteindre le maximum prévu pour chaque poste. Il convient de souligner aussi que le personnel exonéré jouit des mêmes avantages sociaux que les fonctionnaires en ce qui concerne l'assurance-santé, l'assurance dentaire, l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité, la retraite, les congés annuels, les congés de maladie et les prestations de décès.

Cela dit, comment les « petits chéris » trouvent-ils le chemin qui mène à la Colline du Parlement? Bien qu'un adjoint exécutif Libéral ait admis avoir fait ses classes comme adjoint de circonscription après avoir vu une annonce de recrutement dans une université⁵³, il est rare que la dotation des cabinets ministériels se fasse de manière aussi conventionnelle. Loyauté politique et allégeance partisane étant l'étalon-or du recrutement, le personnel ministériel est souvent recruté dans l'aile Jeunesse du parti et dans les clubs politiques des universités (souvent appelés « Growing Grits » ou « Tiny Tories »), organisations spécialement conçues pour attirer et former les jeunes loups du parti dont beaucoup donneront volontairement de leur temps et de leur considérable énergie durant les congrès à la direction et les élections. Si la campagne électorale est couronnée de succès, l'adoubement arrive, les références amicales sont confirmées et les postes sont comblés.

Certes, les vieux de la vieille de la politique conseilleront toujours au ministre d'éviter de « recruter votre directeur de campagne », mais chaque nouveau régime arrive toujours avec quelques-uns de ces fidèles dans son sillage. Certains des défis qu'ils ont à relever lorsqu'ils doivent former le gouvernement sont bien résumés dans la critique qui suit :

[Traduction]

Le problème qui se pose quand le personnel de campagne arrive au gouvernement est que son aptitude à gouverner n'a pas encore

subi l'épreuve du feu. Les gens qui travaillent pour les campagnes électorales œuvrent dans l'immédiat, voient le monde en noir et blanc et ont le sens de l'attaque. Ces qualités, utiles pour mener une campagne électorale, ne sont pas nécessairement celles qui comptent pour gouverner... Quand on gouverne, l'important est de savoir forger une coalition et travailler avec les autres car, dans notre système, le pouvoir est tellement diffus et fragmenté que c'est le seul moyen d'être efficace. Ces compétences ne sont pas nécessairement celles qui assurent le succès électoral⁵⁴.

Outre ces anciens alliés de la guerre électorale, il ne faut pas négliger le nombre de filles, fils, nièces, neveux et cousins de députés, sans compter les amis et les bailleurs de fonds, qui sont apparus au cours des années pour se faire les dents au sein du personnel exonéré de la Colline du Parlement. Certes, bon nombre sont des personnes compétentes et qualifiées — John Crosbie attribue le succès remarquable de l'initiative canadienne de création du G-8 à son ancien chef de cabinet et cousin, Bill Crosbie — mais beaucoup n'ont que le favoritisme pour justifier leur sélection. Certaines familles politiques célèbres peuvent presque s'enorgueillir d'être devenues des dynasties. Comme l'affirme un consultant médiatique qui observe la scène parlementaire depuis 30 ans, « je n'arrive pas à me souvenir d'un seul gouvernement Libéral qui n'ait pas eu un Richardson (de Winnipeg) sur la Colline »⁵⁵.

De fait, le passage dans un cabinet ministériel est souvent fortement recommandé, sinon de rigueur, pour certains jeunes Rastignacs de l'Establishment canadien, une sorte d'« école de finition » du monde réel destinée à enseigner le pouvoir avant de se lancer à l'assaut du monde. L'emploi dans un cabinet ministériel peut aussi servir de tremplin social pour ceux qui ne sont pas nés « du bon côté de la barrière ». Comme l'indique une étude de 1994 consacrée aux chefs de cabinet par Micheline Plasse, « il n'en est pas moins intéressant d'examiner en fonction de » la profession du père « dans quelle mesure les cabinets

de ministres sont un tremplin pour rehausser son statut social... Les données montrent que près de la moitié des chefs de cabinet ont des liens avec le monde des affaires, des finances ou de l'économie. Les autres viennent de milieux de cols bleus, du commerce ou des professions dites libérales. La représentation du monde ouvrier et agricole (6 sur 20) témoigne à nouveau d'un certain degré de démocratisation et d'accessibilité pour les membres des classes inférieures »⁵⁶.

Parmi les autres méthodes les plus fréquentes d'accès à un cabinet ministériel, mentionnons la connaissance antérieure de l'un de ses occupants. Les membres des cabinets savent souvent quand un poste deviendra vacant et peuvent donc en informer leurs amis ou le ministre de leurs amis. Jerry Yanover se souvient « du cas d'un jeune homme brillant que l'on avait fait venir d'Oxford. Or, le cabinet ministériel eut besoin peu après d'un adjoint francophone et ce jeune homme fit savoir qu'il avait un ami de classe à Oxford qui s'intéressait à la politique. Son nom, Pierre Pettigrew ».

Comme en témoigne la carrière de Pettigrew, le personnel exonéré chevronné peut aussi être un bassin de futurs candidats aux élections, mais le contraire est tout aussi vrai. Des candidats battus sont souvent « récompensés » par une nomination politique dans un cabinet ministériel — ce qui n'est au demeurant qu'un prix de consolation. En plus de prêter un appui politique au ministre, le cabinet devient une sorte de vivier de futurs candidats que l'on garde près du centre, qui se sentent « désirés » et qui seront faciles à préparer et disponibles pour être recyclés lors des prochaines élections. Les candidats défaits du Québec ont l'avantage supplémentaire de parler français et de connaître les arcanes de la politique de cette province, ce qui en fait souvent des candidats idéaux pour combler des postes difficiles, notamment pour les ministres de circonscriptions unilingues anglophones⁵⁷. Comme l'affirme l'ex-adjoint exécutif Fred Drummie, « jetez un coup d'œil dans n'importe quel cabinet de ministre et vous trouverez

inévitablement un candidat défait qui couvre le Québec dans un poste d'adjoint régional spécial ».

Bien que le recrutement du personnel ministériel puisse s'écarter des méthodes standard, bon nombre de ministres, selon une source, tiennent des entrevues sérieuses pour essayer d'assurer au sein de leur personnel un bon équilibre entre la représentation régionale, l'expertise, le sexe, l'ethnicité et la langue⁵⁸. Cette rigueur devient d'ailleurs de plus en plus possible à mesure que le gouvernement avance dans son mandat, le ministre ayant plus ou moins réglé ses dettes politiques et extirpé les mauvaises herbes, et son chef de cabinet ayant pris de l'assurance et connaissant mieux ses besoins en personnel.

Grâce aux salaires plus généreux payés par le gouvernement Mulroney dans les années 80, les ministres peuvent maintenant occasionnellement attirer des talents plus spécialisés et chevronnés. Plusieurs premiers ministres et ministres ont puisé dans le vivier de la presse parlementaire pour confier le polissage de leur image publique à un scribe d'expérience. Alors qu'une excursion dans le monde de la politique partisane aurait autrefois mis fin à une carrière de journaliste, il arrive aujourd'hui que certains retournent dans leur ancienne profession après un passage sur la Colline durant lequel ils ont échangé leur neutralité politique contre une connaissance plus fine du monde politique et l'acquisition d'une expérience « de l'intérieur ».

De même, les cabinets ministériels sont aujourd'hui truffés de fonctionnaires détachés par leur bureaucratie pour jouer le rôle d'agents de liaison et d'intermédiaires entre le ministère et le personnel politique du ministre. Comme le faisait remarquer un ancien mandarin du BCP, « il y a eu une tendance à faire venir dans le cabinet du ministre des fonctionnaires de son ministère puis à les renvoyer. Autrefois, quiconque aurait fait ça pouvait dire adieu à sa carrière dans la fonction publique — une fois qu'on avait franchi cette ligne, on ne pouvait pas revenir.

Ce que ça démontre, c'est que la séparation n'est plus aussi claire qu'autrefois »⁵⁹. Bien que les critiques de cette pratique soutiennent qu'elle entraînera inévitablement à terme une politisation croissante de la bureaucratie, leur argument étant que la neutralité politique, comme la virginité, ne peut jamais être complètement refaite une fois qu'on l'a perdue, d'autres sont convaincus que cette pollinisation croisée est bénéfique et débouchera sur une bureaucratie mieux informée et plus avisée sur le plan de la politique avec un petit p. Vrai ou faux, il est incontestable que l'on tolère plus aujourd'hui un certain degré de navette entre les mondes partisan et non partisan du cabinet ministériel et de la fonction publique, des médias ou du secteur privé. Quant à savoir si c'est une tendance positive ou un signe de déliquescence de l'éthique professionnelle, nul ne saurait encore le dire, mais il est vrai que cela garantit que les ministres ont plus de chances d'être mieux conseillés et d'être servis par un groupe d'adjoints plus avisés et plus expérimentés. Comme le disait un sous-ministre, « nous aurons finalement quelqu'un qui ne perdra pas les papiers du ministre, qui sera compétent, qui aura suffisamment d'expérience, qui sera plus intelligent et à qui nous pourrions finalement parler en adulte »⁶⁰.

On voit également apparaître depuis quelque temps sur la Colline une évolution de carrière légèrement différente de celle qu'on aurait pu constater il y a 20 ans. De plus en plus, les candidats aux postes supérieurs de chef de cabinet et de directeur des politiques, des communications et des affaires parlementaires sont recrutés parmi ceux et celles qui ont déjà acquis une certaine expérience sur la Colline, en travaillant soit dans un bureau de député soit au service de recherche d'un caucus Libéral ou Conservateur. Cette tendance témoigne à la fois de l'importance et des responsabilités croissantes dont sont désormais investis les membres supérieurs du personnel exonéré et de la disponibilité d'un personnel plus aguerri grâce à l'augmentation des budgets des députés et des bureaux de recherche⁶¹. On a également

constaté que trouver du personnel aguerri devient de plus en plus facile à mesure que l'on avance dans le mandat du gouvernement, lorsque la promotion interne est une solution logique pour s'assurer que les postes les plus élevés seront occupés par des personnes compétentes et chevronnées :

[Traduction]

Après plusieurs années au pouvoir, les ministres ont un bassin de candidats potentiels dans leur cabinet. Le recrutement interne offre des avantages : il évite les crises de succession et permet de nommer un candidat qui a plus d'expérience, de récompenser un candidat qui comprend mieux les arcanes du gouvernement et de l'appareil gouvernemental même et, surtout, de nommer un individu avec qui le ministre a déjà travaillé... ce qui raccourcira d'autant la période d'adaptation⁶².

Un phénomène plus récent dans la recherche de chefs et directeurs chevronnés est le détachement de cadres supérieurs de la fonction publique, en activité ou à la retraite, comme ce fut le cas de Scott Brison et Doug Young dans leurs choix respectifs de chefs de cabinet, et de Barbara McDougall quand elle choisit Scott Mullen comme directeur des communications à l'époque Mulroney. En outre, au moins deux ministres du gouvernement Martin, Joe Volpe et Ken Dryden, choisirent un cadre supérieur du secteur du bénévolat pour diriger leur cabinet ministériel respectif, les salaires du personnel ministériel étant aujourd'hui comparables à ceux des cadres supérieurs du secteur des organisations non gouvernementales (ONG).

Et pourtant, malgré tous les efforts et tous les incitatifs employés pour recruter du personnel plus expérimenté et compétent dans ces postes extrêmement exigeants et comportant beaucoup de responsabilités, l'examen des titulaires actuels semble indiquer que l'âge moyen et l'expérience des employés politiques de la Colline du Parlement n'ont

pas suivi les améliorations apportées aux salaires ou au niveau d'équivalence de la fonction publique. Bon nombre sont encore issus directement des universités et, s'il est vrai qu'ils conserveront peut-être leur poste plus longtemps que la moyenne de « légèrement plus de deux ans »⁶³ constatée par Blair Williams au milieu des années 80, la plupart passeront ce temps supplémentaire à grimper dans la hiérarchie du personnel ministériel en ne restant au mieux qu'un an ou deux au même poste. Certes, cette pratique émergente de carrière dans un cabinet ministériel produit un personnel exonéré supérieur plus aguerri et, partant, plus compétent, mais elle produit également un taux de roulement élevé, avec toutes les conséquences de rendement qui en résultent. En revanche, comme le faisait remarquer un ancien sous-ministre, « le remplacement du personnel exonéré apporte continuellement de nouveaux enthousiasmes. Il y a une période heureuse entre l'incompétence exubérante et le cynisme fatigué qui finit inévitablement par la remplacer, et c'est cette période intermédiaire qu'il faut maximiser ».

En fin de compte, il y a de bonnes raisons pour que les cabinets ministériels soient encore peuplés de jeunes. C'est une vie qui est détachée des incitatifs financiers et de l'audace nécessaire pour contester le système, comme le disait Tellier dans les années 60. La réalité est que les adjoints ministériels sont souvent appelés à travailler 12 heures par jour, parfois sept jours par semaine. Ils doivent être à la botte de leur ministre ou, dans le cas des adjoints en communication, des médias, à toute heure du jour et de la nuit. C'est un emploi qui exige une énergie considérable, de la résistance et de la concentration pour vivre continuellement dans une atmosphère de crise, et les seules priorités du titulaire doivent être l'emploi et le ministre. Autrement dit, l'emploi occupe toute la vie. Pour toutes ces raisons, il est préférable que les postulants arrivent dans leur poste avec la vigueur et les seuls soucis de la jeunesse. La vie de famille est rarement compatible avec les heures

de travail et le stress imposés aux conseillers politiques, comme peut en témoigner plus d'un mariage brisé. Pour beaucoup, le réseau des collègues tient lieu à la fois de famille et d'amis et laisse peu de temps ou d'énergie pour entretenir d'autres relations. Plus d'un adjoint dans la trentaine a émergé de cette existence frénétique en se demandant comment « vivre une vraie vie ». Bien que certains plus âgés parviennent à maintenir un équilibre précaire entre le travail et la famille, ils ont rarement le temps ou l'énergie nécessaires pour répondre de manière satisfaisante aux besoins des deux, et bon nombre d'adjoints chevronnés sont à l'évidence célibataires ou en voie de le redevenir. Travailler dans un cabinet ministériel reste donc en grande mesure le privilège de la jeunesse, d'un temps où l'idéalisme politique féroce, la résistance physique et l'indépendance personnelle sont suffisants pour combler les longues heures d'engagement qu'exige la vie sur la Colline du Parlement.

3.2

Le « bon » personnel : filtrage du CPM

Bien que la convention de toute-puissance ministérielle dans le recrutement du personnel exonéré reste inscrite dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le Cabinet du Premier ministre continue de s'assurer que les personnes nommées dans les cabinets ministériels ont le bon pedigree politique. Comme l'explique un ancien employé exonéré, « le CPM tient à éviter que les ministres recrutent des employés insatisfaisants, sans expérience ou sans aucun sens de l'éthique, et à s'assurer que les nominations sont politiquement appropriées ». Il admet toutefois que ce filtrage du CPM peut parfois avoir un caractère vindicatif, les fidèles victorieux du CPM usant de leur pouvoir pour bloquer le recrutement des fidèles des rivaux du patron.

Cette supervision par le CPM des nominations d'employés ministériels, qui est peut-être plus structurée et acceptée aujourd'hui qu'autrefois, n'a rien de nouveau. Un vieil observateur de la scène politique confirme

que les tentatives déployées par le CPM pour obtenir une sorte de maîtrise tacite du recrutement du personnel exonéré remontent sans doute à l'époque de Pearson et de son conseiller principal, Tom Kent, et il suppose que Jim Coutts gardait certainement un œil sur les recrutements effectués sous Trudeau. Bien que cette surveillance ne garantisse pas nécessairement la compétence ni n'empêche le recrutement de copinage, cet initié admet qu'elle « donne néanmoins au CPM l'assurance que les copains recrutés seront les leurs ».

La victoire de Brian Mulroney en 1984 a été marquée par l'effort probablement le plus concerté d'un gouvernement récent pour contrôler les nominations dans les cabinets ministériels. Étant donné le rôle plus éminent et plus puissant envisagé pour leurs nouveaux « chefs de cabinet », et considérant sa méfiance légendaire de la fonction publique, ce gouvernement avait tout intérêt à bien choisir les personnes à qui il confierait ces hautes responsabilités. Comme s'en souvient Bernard Roy, l'ex-chef de cabinet du Premier ministre Mulroney, ces efforts eurent un succès mitigé :

[Traduction]

Au début, le Cabinet du Premier ministre voulait s'assurer qu'aucune nomination ne serait faite sans qu'il soit informé et donne son accord. Le CPM tenait absolument à ce que cette règle soit observée au début du mandat du gouvernement mais, ensuite, elle ne le fut plus de manière systématique... L'une des astuces préférées de certains ministres consistait à mentionner en passant au Premier ministre, après la période des questions, par exemple, qu'il venait de nommer un chef de cabinet. C'était une manière de contourner la règle⁶⁴.

Même si la règle n'a peut-être pas été aussi suivie qu'on l'avait envisagé, M. Roy défend la nécessité pour le CPM d'exercer un certain contrôle sur les nominations ministérielles : « Le CPM avait de bonnes raisons

de fixer cette règle : nous tenions à pouvoir discuter entre nous des candidats envisagés et à donner notre opinion. C'était une question de coordination centrale... Nous tenions aussi à éviter qu'un ministre recrute quelqu'un parce qu'il pensait avoir une dette politique envers lui, ce qui est une situation assez courante »⁶⁵.

Plusieurs observateurs Libéraux ont semblé se faire l'écho de M. Roy en se souvenant d'un certain nombre de ministres de leur parti qui s'étaient sentis obligés de recruter leur ancien directeur de campagne comme chef de cabinet par souci de loyauté et de dette politique. Quand ces travailleurs électoraux débarquent de leur circonscription, ils se sentent inévitablement dépassés par les événements, ce qui leur nuit autant qu'à leur ministre. Tony Macerollo, adjoint exécutif de l'ex-ministre de l'Industrie John Manley, se souvient qu'à l'arrivée du régime Chrétien, le CPM avait tenté d'exercer un certain contrôle sur la nomination des cadres supérieurs en imposant un double système de veto, du ministre et du CPM, pour la nomination des chefs de cabinet. À son avis, le système a relativement bien fonctionné dans la mesure où aucune erreur flagrante n'a été faite. Le seul ministre à démissionner durant ce premier mandat fut Michel Dupuis, ministre du Patrimoine canadien. Son chef de cabinet l'avait précédé, se souvient Macerollo, escorté de l'immeuble par des agents de sécurité dans des circonstances mystérieuses en 1994⁶⁶.

Le régime Chrétien verra aussi le retour de certains employés de l'ère Trudeau après un intervalle d'une dizaine d'années. Selon Macerollo, beaucoup ont peiné dans leur nouveau poste et la plupart n'ont tenu qu'un an ou deux. À son avis, la culture de la Colline avait trop changé pour qu'ils s'y sentent à l'aise. Ces anciens combattants de l'ère Trudeau n'étaient pas habitués au nouveau climat de transparence et d'ouverture du gouvernement, notamment à cause de la *Loi sur l'accès à l'information* qui était entrée en vigueur après leur départ. Même à la Tribune de la presse, les habitudes avaient beaucoup changé et ils eurent la surprise

de constater que « personne n’y va plus pour prendre un verre ou donner des informations en douce aux journalistes ».

3.3

Décrocher

Si le recrutement du personnel exonéré semble être un exercice généralement subjectif et non réglementé, le texte de loi régissant la cessation de leur emploi est particulièrement bref. Il s’agit de la disposition suivante de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* :

(39,2) Les personnes employées dans le cabinet d’un ministre cessent de l’être trente jours après que le ministre a cessé d’occuper sa charge⁶⁷.

Comme l’indique clairement ce paragraphe, quels que soient les avantages de l’emploi dans un cabinet ministériel, la sécurité n’en fait pas partie. Le titulaire d’un tel poste peut le voir disparaître du jour au lendemain si son ministre est exclu du Cabinet ou s’il perd son siège lors d’une élection fédérale ou d’une élection partielle. Ce que la Loi ne précise pas, cependant, c’est que le pouvoir absolu donné au ministre en matière de recrutement s’accompagne du pouvoir tout aussi absolu de congédier son personnel exonéré n’importe quand, avec ou sans raison. Si un employé exonéré pense avoir été injustement congédié, il n’a accès à aucun processus d’appel et il n’y a pas de syndicat pour le défendre. Ron Hallman, qui fut adjoint exécutif sous le gouvernement Chrétien, affirme que toute exonération et tout privilège dont peuvent bénéficier les employés ministériels sont plus que compensés par leur renoncement aux droits normalement reliés à l’emploi et à la sécurité d’emploi. « Un employé ministériel peut être congédié n’importe quand sans aucune justification, dit-il, ce qui n’existe nulle part ailleurs au pays ».

Bien qu’il y ait eu quelques cas notoires de ministres congédiant des employés parce qu’ils venaient de subir une mauvaise période des

questions, ou leur montrant la porte pour avoir gonflé leur compte de dépenses ou avoir commis du harcèlement sexuel, c'est surtout la mauvaise fortune politique — défaite électorale ou, plus rarement, démission ou départ du ministre — qui provoque leur départ prématuré. Quoi qu'il en soit, le ministre a le pouvoir de payer à un employé ministériel une indemnité de départ égale à six mois de salaire. En cas de défaite électorale, surtout, le ministre usera de ses contacts et de son influence pour assurer à son personnel politique un atterrissage en douceur ailleurs. Bien que la taille des cabinets ministériels d'aujourd'hui rende cette convention plus difficile à appliquer qu'autrefois, c'est toujours une attente jugée normale de la part des alliés les plus proches du ministre, en retour des longues heures qu'ils lui ont consacrées et de leur fidélité personnelle.

3.4

Rôle et attributions du personnel ministériel

On trouve dans *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, une publication de 2004, la description suivante du rôle du cabinet ministériel :

La raison d'être des cabinets est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et faire bénéficier ceux-ci d'une expertise et d'un point de vue privilégiés que la fonction publique ne peut fournir⁶⁸.

Cette directive du BCP indique clairement que le personnel ministériel est recruté, d'abord et avant tout, pour son expertise politique. Depuis les années 60, lorsque que les adjoints exécutifs assumaient un large éventail de fonctions de « conseil et soutien », la portée et la diversité des tâches politiques se sont considérablement accrues, obligeant les cabinets ministériels à être plus vastes, plus spécialisés et plus

hiérarchisés. Le cabinet ministériel d'aujourd'hui comprend un chef de cabinet et des directeurs des politiques, des communications et des affaires parlementaires, chacun appuyé par un ou plusieurs adjoints spéciaux, plusieurs adjoints régionaux et un adjoint de circonscription.

Dans ses propres « Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres », le Conseil du Trésor a dressé une liste des fonctions propres à chacun de ces postes. Voici par exemple celles du chef de cabinet (EX-04) :

- Il est le conseiller politique principal du ministre.
- Il est responsable de la gestion globale du cabinet du ministre, y compris la gestion du budget et du personnel du cabinet.
- Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des plans stratégiques en vue d'aider le ministère et le ministre à s'acquitter de leur mandat.
- Il est chargé, au nom du ministre, d'assurer la liaison avec les cadres supérieurs du ministère afin d'assurer des relations de travail positives entre le ministre et la fonction publique.
- Il doit s'assurer que le ministre est adéquatement informé et conseillé au sujet de toutes les questions ayant trait au mandat du gouvernement et aux objectifs du ministère.
- Il doit assurer la liaison, au nom du ministre, avec le Cabinet du Premier ministre et les chefs de cabinet d'autres ministres afin de traiter les questions à l'échelle du gouvernement⁶⁹.

Des descriptions similaires existent pour chaque poste de directeur et d'adjoint spécial. Chacun a ainsi le devoir « de conseiller et d'informer le ministre », « de consulter le CPM », « de coopérer avec les cabinets d'autres ministres » et, bien sûr, « d'assurer la liaison avec les cadres du ministère ».

Il est intéressant de constater que l'on n'indique nulle part de manière explicite dans la directive du Conseil du Trésor que les contacts entre le personnel ministériel et le ministère doivent se faire essentiellement par le truchement du sous-ministre, comme l'indiquent les lignes directrices du Conseil privé. On ne saurait dire si cet oubli était délibéré, ce qui voudrait dire que l'on accepte que les contacts avec les fonctionnaires découlent naturellement des fonctions décrites, au niveau jugé le plus approprié, ou s'il signifiait simplement qu'il était entendu qu'ils se feraient par l'intermédiaire du sous-ministre, conformément à la directive du Conseil privé. Dans la réalité quotidienne, la question est peut-être sans importance. Mes discussions avec d'anciens employés exonérés concernant l'utilité de ces descriptions de postes semblent indiquer que les ministres et leurs employés n'y accordaient qu'une attention superficielle, même si elles étaient peut-être utiles pour guider l'organisation des cabinets ministériels. Quoiqu'il en soit, dans des cas tels que l'Enquête sur les commandites, où la détermination des responsabilités suppose l'existence d'un ensemble cohérent de règles et de conventions pour juger de la légitimité et de la régularité des actions des employés ministériels dans leurs relations avec les fonctionnaires, et considérant la concision des instructions formelles à cet égard, il serait utile que le Conseil du Trésor précise clairement sa pensée à ce sujet afin d'éviter toute confusion dans le message adressé aux personnes concernées.

Avec l'accroissement inexorable de la charge de travail des ministres, il ne fait aucun doute que l'existence d'un cabinet ministériel rend leur vie plus supportable. « Le cabinet ministériel est essentiel », dit Arthur Kroeger. « Le ministre est une institution avec maintes activités et responsabilités. On ne peut pas aller le déranger pour la moindre peccadille et c'est là que son personnel peut lui venir en aide ». L'honorable John Crosbie dit que la pression exercée sur le ministre est « incroyable. On passe 32 heures par semaine assis sur son postérieur

dans des réunions du cabinet ou de comités, à la période des questions et dans d'autres types de réunions. On ne peut pas être partout à la fois et on a donc besoin de collaborateurs compétents »⁷⁰. À son avis, la première obligation du personnel ministériel et le premier souci du ministre sont de savoir tout ce qui peut se passer au Parlement ou dans la circonscription, qui risque d'affecter les chances de réélection du ministre ou du gouvernement.

Cette condition primordiale, rappelant la règle d'or voulant que la première priorité de tout gouvernement démocratique soit d'abord de se faire réélire, est ce qui motive le personnel ministériel dans pratiquement tout ce qu'il fait, pour le meilleur et pour le pire. Il doit envisager les manœuvres du gouvernement à travers un prisme politique, être l'espion permanent du ministre, gérer la paperasserie, le courriel et les demandes d'accès à l'information, répondre aux électeurs, coopérer avec le CPM et le BCP et, surtout, protéger le ministre et le gouvernement contre toute action ou question susceptible d'affecter leurs chances de réélection.

Maintes études portent à croire que le personnel ministériel s'acquitte de ces fonctions avec toute une gamme de compétence, d'arrogance, d'ignorance, d'ineptie et de talent. Chaque cabinet et chaque gouvernement forgent leur propre culture professionnelle, avec rivalités, alliances et « personnalité ». Ce large éventail allant de l'amateurisme au professionnalisme varie considérablement et, malgré les nombreuses révisions de titres et de salaires du personnel exonéré au cours des dernières décennies, le consensus semble être que bien peu de choses ont changé sur le plan du comportement. La plupart des observateurs estiment que la proportion de bons employés et de mauvais est d'environ moitié-moitié ou, dans le meilleur des cas, 60 p. 100 et 40 p. 100. Beaucoup partagent le sentiment d'Arthur Kroeger pour qui « quand on a de bons employés ministériels, ce sont des perles », mais tous ont vu de nombreux cas d'employés ministériels qui ont mal agi,

individuellement et collectivement, et parfois par corruption. Pratiquement tous soulignent qu'il est important que le ministre et son chef de cabinet donnent le ton voulu au cabinet, mais nombreux sont ceux qui admettent qu'il y a souvent un manque évident de leadership. Comme l'explique l'ex-sous-ministre Harry Swain, « l'éducation et le leadership sont essentiels. Si le ministre ou le CPM énoncent les vérités universelles et expriment clairement leurs attentes en matière de résultats et de processus, et si cela est renforcé par le ministère et le sous-ministre, s'ils apportent les correctifs voulus quand les choses dérapent et fixent des règles permettant facilement un degré modeste de direction, alors c'est un système qui n'est pas facile à briser ».

Quel est le profil psychologique de l'adjoint ministériel idéal? Bien que la réponse à cette question puisse varier selon la personnalité et les responsabilités du ministre, certaines qualités sont jugées universellement souhaitables. « Ce qu'on attend vraiment d'un adjoint ministériel », dit Arthur Kroeger, « c'est qu'il ait du jugement; le jugement, c'est comme l'électricité : c'est difficile à saisir quand c'est là mais c'est évident quand ce n'est pas là. Faire preuve de jugement, c'est la clé ». Selon un autre ex-bureaucrate, il faut « énergie, intelligence, discrétion, compréhension des rôles constitutionnels, et propension à respecter les règles... à réprimer son ego pour laisser briller le ministre... certains sont excellents, d'autres sont vénaux, incompetents et malhonnêtes ». L'ex-adjoint exécutif Ron Hallman se souvient d'un conseil précieux d'Alex Himmelfarb, le greffier du Conseil privé. La clé, selon Himmelfarb, est de donner « des avis impartiaux et d'exécuter loyalement les ordres ». Il va sans dire que la loyauté est une condition absolument indispensable, mais des anciens chefs de cabinet soulignent également la confiance et le courage parmi les qualités indispensables. Il arrive souvent que le meilleur conseil à donner au ministre ou au CPM soit « non, ce n'est pas possible » et, si ces qualités ne sont pas présentes, le conseiller n'aura probablement

pas le courage de résister à ses maîtres politiques. En revanche, « l'excitabilité » n'est jamais un atout dans ce genre de poste. Dans son enquête annuelle sur les principaux conseillers ministériels intitulée « Terrific Twenty-five Staffers on the Hill », *The Hill Times* mentionne les connaissances, l'influence et la discrétion comme étant les qualités les plus prisées chez le personnel exonéré, ainsi que la compétence en « embobinage médiatique » et l'accès⁷¹.

Les personnes interrogées pour cette étude ont quasiment toutes déclaré qu'il y a une corrélation directe entre la force d'un ministre et la force de son personnel. Si le ministre n'a pas une idée absolument claire de ses objectifs ou de ceux de son ministère, m'a-t-on dit, ou s'il n'a pas de jugement ou a peur de prendre des décisions, s'il « se met à bouder et se place sur la défensive devant des gens intelligents », comme l'a dit un ex-adjoint exécutif, il est pratiquement inévitable que cela augure mal du calibre de son personnel. Un tel ministre s'entourera inévitablement de personnes faibles, sans vision et égocentriques. Son personnel aura tendance à être exigeant et grossier, à élever la voix devant les fonctionnaires et à vouloir s'affirmer de manière excessive devant la bureaucratie. D'aucuns ont qualifié ces conseillers de « jeunesse hitlérienne », « pit-bulls » et « fiers-à-bras », en attribuant clairement leur comportement déplorable à la faiblesse et au manque de leadership de leur chef de cabinet ou de leur ministre. Il est rare, semble-t-il, qu'un ministre incompetent engage un chef de cabinet fort et chevronné. « J'ai ma règle personnelle à ce sujet », dit un ex-sous-ministre, « et c'est que les ministres de premier niveau ont des chefs de cabinet de premier niveau, les ministres de deuxième niveau ont des chefs de cabinet de deuxième niveau, et ainsi de suite »⁷². Une situation moins fréquente mais qui s'est déjà vue est celle du ministre qui finit par se méfier de ses conseillers politiques, qui s'en éloigne et qui a une relation d'antagonisme avec eux. De telles situations peuvent être tellement empoisonnées qu'elles finissent par rendre le cabinet du ministre

presque complètement dysfonctionnel et obliger le CPM à intervenir pour limiter les dégâts. Il peut arriver aussi, selon le souvenir d'un ancien sous-ministre, que ce soit le CPM lui-même qui suscite une atmosphère de méfiance dans un cabinet ministériel :

[Traduction]

Si vous êtes dans un ministère dont le ministre se méfie du chef de cabinet parce que celui-ci, choisi par le Cabinet du Premier ministre, a reçu pour mandat de contrôler le ministre, ça peut être dangereux. J'ai connu ce genre de situation et j'ai dû défendre mon ministre contre son chef de cabinet⁷³.

Outre la discorde qui peut à l'occasion surgir entre le ministre et son personnel, certains cabinets ministériels dégénèrent en factions, avec des dissensions causées par des questions de loyauté personnelle, de jalousie, de différences linguistiques ou philosophiques, ou d'éthique. Les pressions simultanées de l'opportunisme politique et de l'exigence gouvernementale peuvent souvent placer les agents politiques devant des dilemmes moraux importants, mais beaucoup sont trop jeunes et inexpérimentés pour pouvoir y faire face efficacement. Les incidents de ce genre peuvent aller de la corruption de bas niveau, comme présenter des comptes de dépenses falsifiés ou gonflés ou utiliser abusivement la machine à signer, jusqu'à demander aux employés de fermer les yeux, ou d'ordonner aux fonctionnaires de le faire, sur des questions d'ordre politique délicates telles que la délivrance de certificats d'immigration ou le financement de certains programmes, comme des événements récents peuvent en témoigner. Dans son rapport sur les allégations de conflit d'intérêts portées en 2005 contre la ministre de l'Immigration Judy Sgro, le commissaire à l'éthique Brian Shapiro a souligné la discorde qui semblait alors exister dans le cabinet de la ministre comme l'un des facteurs clés d'activités irrégulières dans l'attribution des certificats ministériels. Il dit dans son rapport qu'il y avait :

... de graves tensions dans son effectif. Il semble — sans qu'il soit possible de préciser les faits — qu'il y ait eu deux camps, soit le personnel vu comme étant associé à Ian Laird, alors chef de cabinet de la ministre, et le personnel lié plus étroitement à Ihor Wons, un des conseillers en politiques de la ministre, qui était en congé pendant la campagne électorale. Ces tensions datent certainement d'avant la campagne, mais elles ont eu comme conséquence que, pendant la période électorale, le personnel était divisé et moins enclin, par conséquent, à coopérer ou à se soucier de la situation de la ministre. La décision prise après la campagne de licencier pratiquement tout l'effectif en dit très long sur ce qui a dû se produire au cours des semaines et des mois qui ont précédé.

Si l'on cherchait une mise en garde brutale, il ne saurait y en avoir de meilleure que l'affaire Sgro, exemple parfait de ce qui peut arriver dans un cabinet ministériel dysfonctionnel. Comme cet incident le démontre clairement, l'intégrité, l'honnêteté et le professionnalisme du ministre, du chef de cabinet et des conseillers principaux jouent un rôle important dans l'instauration d'une approche appropriée, avec le niveau de professionnalisme souhaité. Certains employés fonctionnent parfaitement bien alors que d'autres semblent tirer un grand plaisir de leur « contrôle de la boîte à bonbons » au détriment des principes de bonne gouvernance et de l'avenir politique de leur ministre.

3.5

Danser avec les petits chéris : relations entre bureaucrates et personnel exonéré

J'ai rapidement constaté durant mes recherches qu'il n'y a manifestement pas d'absolus quand on essaye de cerner la teneur des relations entre les bureaucrates et le personnel exonéré. La réalité quotidienne des contacts entre les deux groupes semble s'inscrire dans une échelle allant d'un pas de deux harmonieux à deux chiens enragés

enfermés dans le même sac. Certains cabinets ministériels entretiennent de bonnes relations avec leur ministère, d'autres non; certains sous-ministres et chefs de cabinet se respectent mutuellement, d'autres non; certains cabinets connaissent et respectent les conventions censées gouverner leurs relations avec les bureaucrates, d'autres non. Cette situation très variable trouve son origine dans des facteurs institutionnels et historiques et, malgré des décennies d'expérience concrète et de manipulation continue des titres, la dynamique fondamentale entre les deux parties semble avoir fort peu changé au cours des temps. « Il existe toujours une tension inhérente entre un cabinet ministériel et le ministère », dit Arthur Kroeger. « Le stéréotype de la relation entre le cabinet ministériel et le ministère n'est pas si faux : les gens du ministère considèrent que les adjoints ministériels sont des personnes énergiques et ambitieuses occupant un poste dépassant leur capacité de jugement, alors que ces derniers voient dans la bureaucratie une institution vieille, pataude et obstructionniste »⁷⁴.

Il existe également des impératifs institutionnels qui influent sur cette dynamique. Les observations du professeur C.E.S Franks à ce sujet mettent en relief les impératifs inhérents et souvent conflictuels qui motivent le bureaucrate et le politique, et qui sont un déterminant primordial de leur relation :

[Traduction]

Les intérêts et préoccupations des ministres et de leur personnel exonéré ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de la fonction publique. La fonction publique s'intéresse ou devrait s'intéresser à l'action appropriée et réglementaire, en ayant le souci d'observer les règles et de fonctionner dans le respect des lois qui encadrent l'administration des programmes et la gestion financière. Le personnel ministériel, quant à lui, a pour souci de répondre aux pressions quotidiennes, qui sont souvent de nature idiosyncratique et individualiste. Les règles peuvent avoir moins

d'importance que les besoins constatés pour ceux qui œuvrent dans le champ du politique plutôt que dans celui du bureaucratique⁷⁵.

Vu sous cet angle, le conflit de valeurs, de pressions et de cultures — rigides et structurées d'un côté, immédiates et politiciennes de l'autre — crée un contexte parfait pour une relation dynamique instable. Ajoutons à cela le contexte théorique, les affinités personnelles et les prédispositions idéologiques des individus concernés, notamment le ministre, le sous-ministre et le chef de cabinet, et il est facile de prévoir une série infinie de combinaisons et permutations au sein de cette dynamique. De manière générale, cependant, si la relation de travail entre ces trois individus est cordiale et fondée sur l'appui mutuel, le respect et la complicité, tous les problèmes pouvant éclater aux échelons inférieurs de la pyramide peuvent être réglés relativement facilement. Sinon, c'est le feu d'artifice.

Il n'est pas étonnant que les plus grandes tensions entre le ministère et le personnel exonéré surgissent souvent au début d'un nouveau gouvernement. Comme l'explique l'ancien sous-ministre Harry Swain :

[Traduction]

Il est normal qu'un nouveau gouvernement soit très méfiant envers la fonction publique — les six premiers mois peuvent être difficiles. Il n'y a aucune confiance de la part des politiciens et la fonction publique doit redoubler d'efforts pour démontrer sa loyauté . . . Le mot de David Dingwall à Guité, « puisque tu ne les as pas trahis, tu ne nous trahiras probablement pas non plus », reflète l'une des valeurs fondamentales de la fonction publique : la loyauté envers le gouvernement. Il signifie que les fonctionnaires ne partageront pas d'informations du gouvernement précédent avec le nouveau. Il signifie aussi que les preneurs de notes du BCP et les gens qui rédigent les mémoires au Cabinet ont toujours en leur possession des informations que n'a pas le nouveau gouvernement.

Il y a aussi, à l'aube d'une nouvelle administration, le contrecoup enivrant de la victoire politique qui court encore dans les veines des nouveaux employés ministériels. Ils arrivent inévitablement à Ottawa avec un sens exalté et parfois écrasant de leur mission, souvent doublé d'un sentiment disproportionné de leurs droits et de leur puissance face à la fonction publique. Comme le rappelle un ancien sous-ministre, « il y avait chez le personnel politique une sorte d'illusion qu'il était très puissant et qu'il arrivait pour sauver la nation et le gouvernement. Avec le temps, ce sentiment s'est estompé ». Et, en fait, la réalité ne semble pas tarder à calmer les plus grandes ardeurs⁷⁶. Selon Hugh Segal, ex-chef de cabinet du Premier ministre Mulroney, « vous avez à peu près trois mois pour savoir si vous allez travailler avec la fonction publique ou contre elle et, si c'est contre, elle vous tuera... Vous devez amener la fonction publique de votre côté (dès le début)... Dans un cycle électoral de quatre ans, vous n'aurez pas assez de temps pour renverser la situation ». Segal estime que ce sont les adjoints ministériels, ceux qui sont affectés aux cabinets ministériels par les ministères, et que le sous-ministre a choisis avec grand soin et beaucoup de jugement, qui sont les acteurs clés pour combler le fossé qui sépare le ministère du personnel ministériel, surtout dans les premiers jours précaires d'un nouveau gouvernement. « Ils savent comment fonctionnent tous les systèmes internes — si vous avez une idée intéressante, ils vous diront qu'elle est extraordinaire, mais voici les trois raisons législatives qui vous empêcheront de la mettre en application. Par contre, voici comment nous pourrions faire sans froisser personne »⁷⁷.

Aujourd'hui encore, le rôle du personnel ministériel dans l'élaboration des politiques reste l'épine qui agace dans les relations entre le politique et le bureaucratique. Malgré des décennies de discussions sur le rôle légitime des conseillers de politiques dans ce processus, le vieux fossé idéologique reste aussi irréductible qu'il l'était dans le débat Mallory-Tellier. À preuve, ce commentaire d'un ancien sous-ministre :

[Traduction]

Le rôle de l'adjoint ministériel devrait être axé sur la relation avec le caucus et la circonscription et sur l'échéancier personnel du ministre; s'il s'en tient à ça, il n'y a pas de problème. Les difficultés apparaissent quand il commence à agir comme Léon X : « Dieu nous a donné la papauté, profitons-en pour nous amuser ». Il veut être un maître ès politiques publiques et pense tout savoir à ce sujet alors que son bagage intellectuel n'est généralement qu'une tendance idéologique — religion chrétienne, loi du marché, syndicats — et que c'est sur cette base qu'il tente d'influer sur les politiques du ministère. Mais il ne joue pas ce jeu avec le sous-ministre — il se ferait dévorer tout cru. Il essaye de trouver et de cultiver des fonctionnaires de rang intermédiaire ou inférieur pour avoir accès de manière détournée à l'information et à l'influence.

Cette perspective fait nettement contraste avec le rôle défini dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon le gouvernement, le rôle du conseiller principal en politiques est le suivant :

- il est responsable, en collaboration avec le ministère, de la surveillance de l'élaboration des politiques au nom du ministre;
- il est également chargé de conseiller et d'informer le ministre au sujet de toutes les questions stratégiques pertinentes;
- il doit travailler en étroite collaboration avec le Cabinet du Premier ministre et les autres cabinets de ministres afin de coordonner l'élaboration de politiques et de programmes au sein du gouvernement;
- il doit s'assurer que l'élaboration de politiques, dans le cadre des responsabilités du ministre, est conforme aux vastes objectifs stratégiques du gouvernement, tels qu'ils ont été énoncés dans des documents clés tels que le discours du Trône et le Budget;

- il devrait travailler en étroite collaboration avec le ministère en vue de s'assurer que les politiques et l'élaboration de politiques sont conformes aux objectifs du ministre et au mandat du gouvernement;
- il devrait assurer la liaison avec les principaux intervenants pour les informer et (ou) les consulter en regard des politiques importantes qui sont du ressort du ministre⁷⁸.

Il ressort clairement de cette description que le Conseil du Trésor estime que l'élaboration des politiques est une responsabilité collective, le cabinet du ministre y jouant un rôle actif, si ce n'est le rôle principal. Comme le fait remarquer Donald Savoie dans son ouvrage *Breaking the Bargain*, cette participation du personnel ministériel à l'élaboration des politiques est loin d'être un phénomène récent : « À partir du début des années 80, la plupart des politiciens ont indiqué clairement, à maintes reprises, qu'ils tiennent à être des gens qui agissent et règlent des problèmes, pas des penseurs, et que ce sont eux et leurs conseillers politiques qui s'occuperont des grandes politiques »⁷⁹. Il semble toutefois que cette thèse continue dans une certaine mesure à se heurter à un mur bureaucratique. Les ministères, surtout ceux dont le mandat est très technique, restent convaincus que le rôle du personnel ministériel devrait se limiter à celui de girouette politique, et que leur « ingérence » dans le processus d'élaboration des politiques risque d'avoir des conséquences graves, voire dangereuses, pour la population.

Ce fossé idéologique n'est pas le seul obstacle institutionnel à des relations harmonieuses entre le personnel politique et la bureaucratie. Comme l'avait déjà indiqué J.R. Mallory, les grandes disparités qui existent entre le personnel ministériel et le personnel bureaucratique sur le plan de l'âge, de l'éducation, du niveau d'expérience et de l'expertise technique peuvent déboucher sur une relation incertaine, voire fielleuse. L'impact de ces disparités est exacerbé par le simple fait que ce sont les conseillers politiques les plus jeunes et ayant souvent le moins d'expérience qui entrent dans le processus, armés du poids

de l'autorité ministérielle et qui, malgré leurs qualifications souvent inférieures, ont le pouvoir d'exercer une plus grande influence en vertu de leur proximité avec le ministre et du fait qu'ils ont facilement accès à lui — autrement dit, les adjoints ministériels semblent exercer sur l'élaboration des politiques un degré d'influence inversement proportionnel à leurs qualifications et à leurs aptitudes. Comme un orchestre symphonique obligé de suivre la baguette d'un chef amateur, les fonctionnaires à qui j'ai parlé semblaient nourrir un vif ressentiment à l'égard de cette relation déséquilibrée. Il est intéressant de constater que les commentaires les plus virulents avaient tendance à provenir des personnes situées au plus bas de la hiérarchie ministérielle où, à la différence du sous-ministre et des autres cadres supérieurs, la possibilité de court-circuiter le personnel ministériel et de communiquer directement avec le palier politique au sujet des politiques publiques était largement hors de leur portée. On m'a parlé de réunions convoquées dans le seul but d'arrêter une stratégie pour surmonter l'ignorance du personnel ministériel et veiller à ce que les propositions de politiques du ministère arrivent au sommet plus ou moins intactes. Force m'est toutefois de préciser que ce ressentiment et cette inégalité du point de vue de l'âge, de l'expertise et de l'expérience entre le personnel bureaucratique et les conseillers politiques n'étaient pas universels, même s'ils revenaient continuellement comme thème important des relations entre les deux groupes.

Ceci ne veut pas dire que les fonctionnaires d'aujourd'hui n'accordent aucune valeur à la présence du personnel politique. La doctrine de neutralité politique oblige les ministères à ne pas intégrer de considérations d'ordre politique dans les mémoires qu'ils adressent aux ministres. Si une question de politique publique provoque un orage de politique politicienne, le personnel ministériel constitue aujourd'hui une couche d'amiante appréciée entre les bureaucrates et les flammes de la controverse. Comme dit Donald Savoie :

[Traduction]

La présence du personnel exonéré est plus tolérée dans les opérations gouvernementales qu'il y a 25 ans. La *Loi sur l'accès à l'information* et les médias ont rendu les activités et programmes gouvernementaux plus sensibles à la politique politicienne . . . Ils (les fonctionnaires) reconnaissent que les questions qui suscitent des controverses partisans ne sont pas des thèmes appropriés pour les séances d'information officielles et ils sautent sur toute occasion de s'écarter du processus politicien. De plus, dans bien des cas, il est préférable pour eux que ce soient des employés exonérés qui informent le CPM plutôt qu'eux-mêmes⁸⁰.

De fait, s'il y a un message à fusiller, la fonction publique semble plus que disposée à proposer que ce soit le personnel exonéré, afin d'éviter les retombées de la colère du ministre et de la curiosité des médias.

Un aspect essentiel de cet exercice consistant à discerner quelle entité, politique ou bureaucratique, s'occupe de quoi est de trouver une définition commune entre les cabinets ministériels et le ministère de ce qu'est exactement la politique « politicienne ». À première vue, ça semble évident. En réalité, ce n'est pas toujours le cas. L'ex-adjoint exécutif Tony Macerollo souligne la nécessité pour les chefs de cabinet et les sous-ministres de parvenir à une entente claire à ce sujet. On ne peut se contenter de supposer que chaque partie saura d'instinct où se situe la ligne de séparation. Comme dans le cas des clôtures de bon voisinage, délimiter clairement le territoire de chacun au début d'un mandat peut contribuer à une relation plus harmonieuse et plus cordiale entre le politique et le bureaucratique et offrir un point de référence nécessaire et crucial en cas de transgression de la frontière par les uns ou par les autres. En l'absence d'une telle entente, des éléments importants risquent de « tomber dans les interstices » si une crise éclate.

Quand le système marche bien, c'est beau à voir. Un ancien cadre du BCP a proposé cet exemple simple et théorique de la manière dont le « mariage » des avis ministériels et politiques peut s'harmoniser pour produire un résultat viable et politiquement satisfaisant : le ministère de la Défense nationale arrive avec l'idée que l'on pourrait trouver une bonne partie des ressources financières dont il a besoin en fermant la base militaire de Goose Bay, au Labrador, son analyse ayant indiqué qu'il est absurde, sur le plan financier ou opérationnel, de la garder ouverte. Le personnel politique répond : « Minute, cela va jeter 20 000 personnes à la rue dans une région qui connaît déjà des difficultés économiques. Nous sommes sensibles aux ressources que cela dégagera mais nous n'aurons aucune chance de faire réélire notre député dans cette région si cette proposition est retenue ». Dans le débat qui s'ensuit, les deux parties parviennent à un consensus, qui est ratifié par le ministre, et décident de ne pas fermer la base tant qu'on n'aura pas trouvé une autre source d'emplois pour remplacer ceux qui seront perdus. Cette décision entérine le caractère futile de maintenir la base ouverte mais évite les retombées politiques éventuellement désastreuses d'une annonce brutale⁸¹. De même, le personnel politique peut jouer un rôle important en informant le ministre sur des questions telles que le niveau de soutien nécessaire qu'il convient d'obtenir dans les comités parlementaires clés pour faire avancer une mesure recommandée par le ministère, si les sondages d'opinion vont à son encontre ou si elle entre en conflit avec d'autres priorités ou programmes du gouvernement. Il peut faire la liaison avec les cabinets des autres ministres susceptibles d'être concernés et veiller à obtenir l'appui du CPM et du BCP. Des chefs de cabinet n'ont cessé de souligner la nécessité pour le personnel politique supérieur d'être capable de « marier » les recommandations ministérielles aux avis politiques de façon à proposer à leur ministre des recommandations d'action répondant adéquatement aux deux. S'ils peuvent y arriver au moyen d'une valse plutôt que d'une guerre, tant mieux.

3.6

Tu ne donneras pas d'ordres!

Le principe gouvernant la relation entre le personnel exonéré et les fonctionnaires est très clairement énoncé, bien que sous forme relativement cryptique, dans le document du Bureau du Conseil privé intitulé *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État* (2004). Le BCP y affirme que : « Le personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre »⁸². On trouve une instruction similaire pour la bureaucratie dans le guide du sous-ministre préparé par le même Bureau.

Chef-d'œuvre de concision et de simplicité, ce texte paraît étonnamment minimaliste au vu de la complexité et de la diversité des relations et circonstances qu'il est censé régir. Au fond, il place plus ou moins le conseiller ministériel dans un rôle de « messenger glorifié » entre le ministre et le ministère, canal d'information et d'instruction à deux voies dénué de pouvoir, de personnalité ou d'influence autonome. Il ne propose aucune distinction en ce qui concerne la nature de l'autorité du personnel ministériel à l'égard du ministère, qu'elle émane du chef de cabinet ou de l'adjoint ministériel le plus subalterne, mais, après tout, pouvait-il en être autrement? Dans sa détermination des limites idoines concernant les ordres du personnel exonéré, le Bureau du Conseil privé ne peut se fonder sur aucun principe constitutionnel ou théorique. Il est donc parvenu à la conclusion tout à fait logique que le personnel ministériel, à qui la Constitution ne donne aucun pouvoir direct sur la fonction publique, ne peut en exercer aucun.

La conséquence pratique de cette consigne est une tout autre affaire. Est-elle réaliste? Est-elle respectée? À la suite de mes recherches, je suis tentée de répondre par un non retentissant mais, après d'autres

consultations, il me semble que la réponse doit être beaucoup plus nuancée et est plus compliquée. Il suffit d'aborder le sujet avec des fonctionnaires pour recueillir anecdote après anecdote révélant des exemples, grands ou petits, d'employés exonérés qui ont de leur propre chef donné des ordres à un ministère. Cela va de cas relativement mineurs, où l'on exigeait des changements dans la rédaction d'un document, à des demandes beaucoup plus importantes de révision d'une formule de financement négociée par les fonctionnaires avec les provinces, en passant, comme semble l'indiquer l'Enquête sur les commandites, par une intervention (*input*) directe dans le choix des bénéficiaires des largesses du gouvernement. Une fonctionnaire m'a rappelé que, lorsqu'une ex-adjointe ministérielle est devenue employée de son ministère, elle devait continuellement lui rappeler comment travailler avec les gens : « Elle était tout simplement habituée à dire aux gens ce qu'elle voulait en s'attendant naturellement à ce que ce soit fait ».

Un tel abus des règles n'est pas systématique. De fait, dans bon nombre de cabinets bien gérés, les instructions du ministre sont enregistrées lors de réunions, avec le nom de l'adjoint chargé de les transmettre, et on assure le suivi de l'action entreprise. Certains bureaux ont adopté des politiques assurant que toute information demandée au ministère par un employé exonéré doit être renvoyée au cabinet ministériel sous forme de note adressée au ministre avec le nom de l'employé ayant formulé la demande. Le chef de cabinet ou un conseiller supérieur examine alors la note ministérielle et la renvoie directement à l'adjoint concerné ou la transmet au ministre. De cette façon, toute demande frivole, spéieuse ou inappropriée au ministère est découragée ou rapidement décelée. Un tel professionnalisme est le contrepoint exemplaire de ce qui se passe dans les cabinets ministériels qui sont continuellement « sur le dos du ministère », mais il est difficile de savoir combien sont aussi disciplinés. L'ensemble de mes conversations me permet de penser que la plupart des employés ministériels semblent

interpréter la règle de manière assez lâche, parfois par nécessité pratique, parfois parce qu'il existe une bonne relation de confiance et de compréhension des objectifs du ministre et des « ordres » qui semblent en découler naturellement, mais parfois aussi à cause d'une interprétation excessivement large de leur rôle de « représentants » du ministre. Un ex-adjoint spécial a reconnu que ses collègues et lui-même utilisaient allègrement l'expression « le ministre exige » lorsqu'ils traitaient avec le ministère alors que, dans bien des cas, le ministre n'avait énoncé que les très grandes lignes de ce qu'il souhaitait⁸³. Dans ce domaine, comme pour bien d'autres questions concernant les cabinets ministériels, la personnalité et les talents de gestionnaire du ministre et de son chef de cabinet, ainsi que leurs propres compréhension et respect de cette convention politico-bureaucratique, déterminent de manière importante dans quelle mesure des « ordres » sont donnés ou non.

Il faut tenir compte également de la complicité du ministère dans cette relation. Les deux parties doivent être conscientes de la transgression pour que la convention soit transgressée. S'il est vrai que les sous-ministres et autres cadres supérieurs à qui j'ai parlé semblaient tout à fait aptes à résister à toute « suggestion » ou ordre du personnel ministériel, bon nombre de fonctionnaires de niveau inférieur pensaient qu'il était rarement dans leur intérêt professionnel de faire fi de « *l'input* » d'un cabinet ministériel. De fait, la sémantique semble jouer un rôle de premier plan dans le théâtre des ordres du personnel ministériel. Comme l'ont clairement démontré les témoignages de l'Enquête sur les commandites, le personnel ministériel n'a pas toujours à formuler des ordres explicites pour faire comprendre ses intentions au ministère. Jean Marc Bard, l'ex-chef de cabinet du ministre Alfonso Gagliano, n'a cessé de répéter que lui-même et son personnel n'avaient jamais offert plus que des « suggestions » au ministère sur le choix des événements à commanditer ou des agences publicitaires. M^{me} Joanne Tremblay, l'employée du bureau de M. Guité qui recevait ces « suggestions », a

témoigné qu'elle ne les avait jamais interprétées autrement que comme des directives. Autrement dit, les deux parties étaient conscientes de la duperie, chacune se faisant un clin d'œil pour permettre au personnel exonéré de prétendre qu'il avait respecté à la lettre la ligne directrice interdisant les « ordres », tout en « péchant dans son cœur » contre l'esprit du protocole.

Il paraîtra peut-être naïf à certains que « *l'input* » du personnel exonéré au ministère ait jamais pu être interprété comme quoi que ce soit d'autre qu'un « excellent conseil » par les fonctionnaires du ministère, mais d'autres soutiendront que, dans des circonstances normales, son interaction quotidienne avec la bureaucratie ne saurait être si facilement compromise. « Balivernes », s'est exclamé un ex-adjoint exécutif à qui l'on demandait si les bureaucrates se sentaient obligés de suivre les ordres du personnel exonéré. À son avis, la ligne directrice du BCP indique clairement aux ministères qu'ils n'ont pas à suivre les ordres du personnel exonéré. Les bureaucrates, dit-il, doivent surmonter leur crainte de dire non et, éventuellement, « de perdre la face » à la suite d'un tel refus. Le système ne peut fonctionner, d'après lui, que si les règles de cette nature sont respectées et que tout le monde œuvre dans un esprit de transparence. C'est un ex-adjoint exécutif de l'ère Chrétien qui m'a fourni l'observation la plus fine au cours de mes entrevues pour expliquer ce qui motivait à son avis une bonne partie de la complicité ministérielle : « Parfois, les fiers-à-bras gagnent non pas parce qu'ils sont capables de vous battre mais parce qu'ils en donnent l'impression ».

3.7

Des ordres sont-ils nécessaires?

Bien que les opinions soient partagées sur le degré d'interaction entre le personnel exonéré et les bureaucrates qui constitue un « ordre », certains arguments d'ordre pratique méritent d'être examinés en faveur de cette méthode. Si on accepte que le temps d'un ministre est

limité et doit être réservé aux réunions et décisions les plus importantes, et qu'il est essentiel au fonctionnement efficace et efficient du gouvernement que les adjoints ministériels, surtout les chefs de cabinet et les directeurs, jouent le rôle de représentants du ministre, on peut penser que certaines décisions de micro-gestion devront être prises par ces représentants, lesquels posséderont *de facto* le pouvoir de les prendre au nom du ministre. Il serait à la fois inefficace et impossible que chaque décision concernant une question soulevée par le ministère soit absolument prise par le ministre lui-même. Si tel était le cas, la machine gouvernementale s'arrêterait et aucun ministre, même le plus solide, n'aurait l'énergie et les ressources nécessaires pour résister. Il s'ensuit que le personnel exonéré de son cabinet devient le décideur ultime dans tous les cas sauf les plus importants. Par définition, cela débouche sur la nécessité pour ce personnel de donner certains ordres.

Cette nécessité paraît évidente à beaucoup de ceux qui ont travaillé dans le système. Évoquant les absences régulières d'un ministre pour des fonctions gouvernementales, ce qui l'empêchait de régler les questions urgentes, l'ex-adjoint exécutif Fred Drummie souligne la nécessité pratique pour les fonctionnaires d'admettre que « toute décision prise par le chef de cabinet est la même qu'une décision prise par le ministre. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le chef de cabinet est l'*alter ego* du ministre ». Dans l'étude qu'elle a consacrée aux chefs de cabinet en 1990, Micheline Plasse semble avoir tiré la même conclusion : « Les chefs de cabinet semblent être le prolongement de leur ministre respectif plutôt que des entités distinctes de ces derniers »⁸⁴. Il y a cependant un certain degré de subjectivité à exercer pour fixer le degré d'autorité que les chefs de cabinet ou les autres adjoints ministériels peuvent légitimement exercer. Pour jouer efficacement leur rôle de représentants, les employés exonérés doivent avoir — et être perçus comme ayant — la confiance totale de leur ministre. Et ils doivent à leur tour s'assurer, au mieux de leur capacité, que leurs décisions

reflètent exactement les intentions à la fois du ministre et du gouvernement. Sinon, et s'ils perdent cette confiance ou abusent du pouvoir qui leur est délégué, la conséquence ultime est le congédiement.

Hélas, c'est quand arrive l'heure de la reddition de comptes que ce mécanisme très pratique de « représentation » appliqué à la gouvernance du cabinet ministériel bute sur un écueil. On indique clairement dans le guide du Conseil privé que « les ministres sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet »⁸⁵. Alors que le personnel ministériel agit dans le scénario susmentionné comme « représentant » du ministre en vertu du pouvoir que celui-ci lui a délégué, le ministre ne peut légalement transférer ce pouvoir que par le truchement d'un texte de loi. Tout pouvoir exercé par le personnel ministériel est donc plus virtuel que réel. Il s'ensuit logiquement que, si des fautes sont commises à la suite d'ordres donnés par le personnel du ministre, ce dernier en sera tenu directement responsable par le Parlement. Ce système fonctionne bien tant que les ministres sont prêts à accepter la légitimité de ce principe. Or, comme l'ont montré plusieurs incidents que j'examine plus loin dans cette étude, les ministres d'aujourd'hui ne ressentent plus cette obligation. Le résultat est que le cabinet ministériel est devenu un puits sans fond du point de vue de la reddition de comptes. Le congédiement de l'employé coupable ne répond en rien à l'exigence constitutionnelle que quelqu'un relevant de l'autorité du Parlement soit tenu légalement responsable. Cette question revêt des conséquences importantes, comme l'ont montré plusieurs aspects de l'Enquête sur les commandites et, considérant le pouvoir actuel et croissant des chefs de cabinet et du personnel du CPM, elle mériterait peut-être une analyse approfondie dépassant le cadre de cette étude.

3.8

« Normalement » par le sous-ministre

Le guide du Conseil privé concernant l'interaction entre le personnel exonéré et la bureaucratie précise que les demandes de renseignements et les instructions du ministre passent « normalement par le sous-ministre ». Bien que les données disponibles permettent de penser que, dans un ministère bien géré, le sous-ministre et les hauts fonctionnaires sont tenus informés par leurs subalternes lorsque leur énergie est sollicitée ou mobilisée par le cabinet du ministre, ici encore, la directive du BCP semble être plus souvent transgressée que respectée. Lorsqu'il a témoigné devant l'Enquête sur les commandites, le greffier actuel du Conseil privé, Alex Himmelfarb, a semblé refléter l'acceptation générale et la légitimité de cette gamme élargie d'interactions, bien que cela contredise l'esprit de la directive même de son ministère, en déclarant ceci : « Il y a énormément de souplesse dans notre système concernant les interactions entre personnes et nous n'avons pas érigé de barrières pour les empêcher. En fait, dans bien des cas, on encourage ce genre d'interaction pour des raisons logistiques ou pour d'autres raisons »⁸⁶.

Les « autres raisons » le plus souvent avancées pour cette dérivation hiérarchique sont la convenance, l'efficacité et la géographie. Comme le travail des cabinets ministériels est le plus souvent axé sur la crise, le besoin d'informations et la communication d'instructions par le personnel exonéré se font souvent dans un climat d'urgence. Le personnel, aiguillonné par l'atmosphère de crise politique imminente ou par l'ordre du ministre d'agir sur-le-champ, décroche le téléphone et prend directement contact avec le bureaucrate voulu. Les autres contacts directs en découlent tout naturellement. Les conseillers ministériels participent souvent à des rencontres interministérielles ou ministérielles. Des contacts personnels s'établissent et des relations de travail s'instaurent. Le personnel participant aux réunions ou événements en dehors de la capitale entrera inévitablement en contact

avec des membres régionaux du ministère. Ici encore, des relations professionnelles s'instaurent et continuent une fois que le conseiller est rentré à Ottawa. D'un point de vue purement pratique, même dans le meilleur des cas, le temps et l'énergie qu'il faudrait mobiliser pour approuver chacun de ces nombreux contacts par le truchement du sous-ministre, comme le voudrait la ligne directrice du BCP, finiraient par paralyser le système. La procédure étant irréaliste, elle est largement ignorée. Dans la plupart des cas, ces relations « d'en bas » sont constructives, efficaces et, à condition que les fonctionnaires tiennent leurs supérieurs informés des grands développements, problèmes ou demandes, inoffensives. Si toutes les parties s'en tiennent à leurs rôles respectifs, le système, dans l'ensemble, avance cahin-caha avec un degré acceptable d'efficacité, d'efficience et de régularité.

Sauf, évidemment, quand ce n'est pas le cas. Comme l'ont indiqué les témoignages devant l'Enquête sur les commandites, certaines de ces relations directes entre les bureaucrates et le personnel exonéré peuvent produire des événements s'écartant dangereusement du chemin de la régularité. L'existence d'alliances directes entre les bureaucrates et les agents politiques, comme celles établies entre Chuck Guité, le cabinet du ministre et le CPM, peut déboucher, délibérément ou par défaut, sur une intervention purement superficielle du sous-ministre et éliminer à toutes fins utiles l'un des « contrepoids » cruciaux du système. Quand on entreprend ensuite une analyse judiciaire des événements, l'existence de ces divers canaux de communication peut brouiller considérablement les lignes de blâme et d'imputabilité. Comme nous l'avons vu, il peut s'ensuivre que les personnes chargées d'assurer la légitimité et la régularité du système, notamment le sous-ministre en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, n'auront aucune connaissance de ce qui s'est passé ou se seront écartés des événements pour s'en remettre à la facilité et à l'efficience logistique de ce contact direct comme *modus operandi* souhaité et entériné par le palier politique.

Le témoignage de Ranald Quail, sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au moment des irrégularités commises dans le Programme de commandites, porte à une telle conclusion. M. Quail qui, selon la convention, aurait dû être particulièrement mal à l'aise à la lecture des rapports de vérification interne indiquant un degré troublant d'irrégularités dans l'administration du Programme de commandites, programme qu'il savait être dirigé avec une dose considérable « d'input » politique et être l'une des priorités du CPM, a dit n'avoir jamais informé le greffier ni sollicité son avis. Or, le document du BCP intitulé *Guide du sous-ministre* précise clairement quelle doit être la démarche d'un sous-ministre dans une telle situation :

S'il y a mésentente entre le ministre et le sous-ministre concernant les opérations du ministère et que ces derniers ne parviennent pas à la résoudre, le sous-ministre soumettra la question au greffier du Conseil privé.

Le ministre peut vouloir discuter d'un sujet qui le préoccupe avec le greffier du Conseil privé avant de s'adresser au Premier ministre. Celui-ci intervient en dernier ressort pour régler toute question qui empêche de concilier les responsabilités du sous-ministre, sur les conseils du greffier. Les sous-ministres devraient également consulter celui-ci lorsque surviennent dans la gestion du ministère ou du portefeuille des problèmes qui peuvent avoir une incidence sur la capacité du Conseil des ministres en tant que collectivité de maintenir la confiance de la Chambre des communes et de faire avancer son programme législatif et politique. Dans de tels cas, le sous-ministre peut également vouloir consulter le secrétaire du Conseil du Trésor⁸⁷.

Cette convention n'aurait pas pu être explicitée plus clairement dans les lignes directrices mais, en pratique, on peut supposer, surtout en

ce qui concerne les dossiers hautement politiques, que les sous-ministres s'efforceront plutôt de chercher conseil auprès de sources politiquement plus informées, c'est-à-dire les cadres supérieurs du CPM. Ceci ne serait pas sans précédent. Il est communément admis à Ottawa, et c'est une pratique respectée, que les ministres consultent régulièrement les cadres supérieurs du CPM, notamment le chef de cabinet du Premier ministre, et sollicitent leur avis sur toutes sortes de questions controversées ou politiquement délicates. Cela représente une progression logique et appropriée de la consultation au sein de la branche politique du gouvernement. En même temps, toutefois, cela fait surgir le spectre d'une ligne de consultation similaire suivie par les cadres supérieurs des ministères. Si Ranald Quail n'a pas exposé ses préoccupations au greffier, a-t-il plutôt sollicité et obtenu des avis au palier politique?

Quelle qu'ait pu être la réalité dans ce cas, la possibilité que du personnel exonéré du CPM puisse jouer un rôle consultatif auprès de sous-ministres au sujet de préoccupations suscitées par des irrégularités ministérielles dans le cadre de dossiers politiquement délicats soulève des questions troublantes. La problématique est double : premièrement, cela suggère que l'on court-circuite le greffier, c'est-à-dire que l'on fait fi de la convention établie de longue date selon laquelle les dossiers remontent dans la bureaucratie, du sous-ministre vers le greffier, avant d'atteindre le palier exécutif supérieur. Dans cette hypothèse, l'interface politico-bureaucratique dévie du chemin établi et s'adresse au politique à une étape antérieure. Le greffier, dans le rôle qui lui revient de père confesseur des sous-ministres, est à toutes fins utiles court-circuité. Cet abandon de la convention représenterait une grave abrogation des lignes bien établies d'autorité dans la fonction publique mais ne serait pas une option totalement déraisonnable dans le monde de la *realpolitik*. Deuxièmement, cette option ferait échec aux principes établis de reddition de comptes. Elle éliminerait les lignes d'imputabilité et les

possibilités de blâme et investirait le personnel politique d'un pouvoir de décision dont il ne peut légitimement (à la différence du greffier ou du Premier ministre) être tenu politiquement ou légalement redevable. Dans cette hypothèse, si le sous-ministre ne sollicite pas d'autre avis et que la question devient un scandale, c'est le sous-ministre, pas l'employé exonéré du CPM à qui il s'est adressé, qui serait en fin de compte tenu responsable. Ce ne serait pas le cas si le greffier ou le Premier ministre avait été consulté.

3.9

Ordres indirects et autres formes de folies

Outre les « ordres » explicites ou implicites que le personnel exonéré peut donner aux agents des ministères, les fonctionnaires attirent l'attention sur un certain nombre de mécanismes qui permettent au personnel du ministre d'influencer ou de contrôler les activités du ministère. On peut exercer un pouvoir considérable simplement en contrôlant le moment et la manière dont l'information est communiquée au ministre. Retarder, enterrer, exagérer ou « réinterpréter » l'information provenant du ministère peut avoir une incidence profonde sur les décisions de politiques publiques. Incontestablement, certaines actions du personnel exonéré sont conformes à la théorie et débouchent sur des décisions et des résultats politiquement plus solides et intellectuellement plus valides. Le vrai danger, cependant, selon un haut fonctionnaire, apparaît quand le personnel exonéré permet à des considérations d'ordre politique de primer sur la science : « Le cabinet ministériel interprète l'information et le contenu provenant des bureaucrates... L'information remonte le long de la chaîne puis redescend et on se demande si elle est passée sous les yeux du ministre. Les ministres stupides ont tendance à avoir du personnel stupide et, comme ils ne veulent pas être menacés (par l'expertise des fonctionnaires), les grandes politiques finissent par être formulées dans un vide intellectuel ».

On ne saurait sous-estimer l'aptitude du personnel exonéré, notamment le chef de cabinet, à influencer ou « orienter » le ministère simplement par son accès au ministre et à sa proximité avec lui. C'est ce personnel qui décide quels dossiers sont prioritaires, qui filtre les notes de service du ministère et qui choisit les documents qui sont présentés au ministre; et c'est lui aussi qui donne des séances d'information et des conseils avant et après les réunions et qui est là, à la fin de la journée, pour avoir une discussion à bâtons rompus avec le ministre sur les derniers potins politiques et ministériels. Il ne fait aucun doute que le personnel, notamment le chef de cabinet et les directeurs principaux, a le pouvoir et la possibilité d'influencer le ministre, ce qui, par ricochet, peut avoir une incidence sur la manière dont les recommandations du ministère sont reçues. Le degré de compétence et d'expertise avec lequel il exerce ces pouvoirs de sélection, de filtrage et de tri et, par extension, d'orientation des affaires politiques ou ministérielles, peut avoir une profonde incidence sur les résultats ultimes des politiques. Cela peut aussi mener à la catastrophe politique.

Le volume incroyable d'informations, de courriels, de lettres et de notes de service arrivant à la porte d'un ministre ou provenant du ministère oblige le personnel exonéré à exercer un certain pouvoir discrétionnaire dans le choix des choses qui sont portées à l'attention du ministre. Ce triage répond à plusieurs objectifs, le plus évident étant qu'il réduit la masse de documents que le ministre doit lire ou dont il doit s'occuper. Après avoir séparé le bon grain de l'ivraie, les choses les moins importantes peuvent être confiées aux membres du cabinet ministériel ou du ministère les mieux placés pour s'en occuper, en ne présentant au ministre que les choses les plus importantes. Deuxièmement, cette pratique « protège » le ministre contre le risque de voir des informations controversées sur le plan politique et, comme dans le cas du Premier ministre, lui offre la protection du « déni plausible » si on lui demande à la Chambre des communes « quand il a su ». En outre, une séance

d'information orale pourra alerter le ministre d'une situation potentiellement explosive tout en assurant qu'il n'existe aucune preuve tangible que les dossiers pertinents ont jamais été portés à son attention.

Évidemment, le jugement politique de l'employé exonéré chargé de ce triage est crucial pour veiller à ce que les choses importantes soient portées à l'attention du ministre, ou ne le soient pas. Un exemple des retombées, ou peut-être de l'efficacité, de cette pratique est récemment apparu lors de l'enquête publique dirigée par le juge Dennis O'Connor sur la détention et les allégations de torture du Canadien Maher Arar dans une prison syrienne. Alors qu'il tentait d'établir si le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bill Graham, savait à ce moment-là que cette incarcération d'un citoyen canadien en Syrie risquait d'exposer M. Arar à la torture, le compte rendu de ce témoignage dans un article de journal a révélé que cette information, bien qu'elle ait été avancée par le ministère, n'avait jamais atteint le ministre :

[Traduction]

M. Pardy (le directeur général des Affaires consulaires) a également dit avoir soupçonné que M. Arar était torturé au début de sa détention et il a dit, dans son témoignage, qu'il en avait informé le cabinet du ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bill Graham. Cette information n'est apparemment pas parvenue à M. Graham ni à son conseiller de politiques supérieur, Robert Fry, tous deux ayant déclaré devant l'enquête qu'ils n'avaient eu aucune connaissance d'une possibilité de torture à ce moment-là⁸⁸.

Considérant le climat de l'époque et le fait que M. Arar était soupçonné par les autorités du Service canadien du renseignement de sécurité d'avoir des liens avec le groupe musulman extrémiste Al Qaeda, les membres du cabinet ministériel confrontés à cette information inquiétante auraient eu une décision difficile à prendre. Devaient-ils informer le ministre et lui conseiller d'intervenir pour protéger un citoyen canadien

contre la torture? Que se passerait-il si le ministre intervenait et qu'il s'avérait ensuite que M. Arar avait effectivement des liens avec des terroristes? Peut-être était-il préférable de laisser le ministre, au moins sur le plan documentaire, dans l'ignorance de la question plutôt que de prendre le risque de le faire agir d'une manière risquant de lui coûter sur le plan politique. Des années plus tard, la question ayant été portée devant une enquête publique, le ministre n'a eu aucun mal à s'absoudre de tout blâme et de toute responsabilité pour ce qui avait été fait ou ne l'avait pas été simplement parce que la piste documentaire concernant la torture de M. Arar s'arrête avant sa porte. Avec le recul, il peut prétendre qu'il serait intervenu s'il avait su mais, comme il n'avait pas l'information nécessaire, comment aurait-il pu agir?

Cette possibilité pour le ministre de nier toute responsabilité ou imputabilité pour des questions dont son cabinet ministériel a choisi de ne pas l'informer par mesure de protection stratégiquement politique, ou dont ses conseillers ont omis de l'informer par ignorance, incompetence ou manque de jugement, parce qu'ils n'avaient pas saisi l'importance de l'information, soulève des questions importantes et graves sur l'intégrité de notre système actuel de reddition de comptes. Si le ministre ne peut être tenu responsable ou imputable de l'action (ou de l'inaction) de son personnel, qui peut l'être? Comme je l'ai déjà déjà indiqué, le personnel exonéré n'assume aucune responsabilité constitutionnelle de plein droit. Si son ministre le laisse orphelin face à la controverse, ce groupe intermédiaire de conseillers devient un borbier dans le processus d'imputabilité gouvernementale avec, d'un côté, le ministère affirmant qu'il s'est acquitté de sa responsabilité morale et législative en informant le cabinet du ministre et, de l'autre, ce dernier arguant qu'il n'a pas été informé et ne saurait donc être tenu responsable.

Cette doctrine de « déni plausible » comme stratégie efficace pour éviter ou détourner les retombées politiques d'une question relevant directement de la compétence d'un ministre a été invoquée pour la

première fois de manière particulièrement efficace aux premières heures du gouvernement Mulroney à l'occasion d'un incident qu'on a appelé l'affaire Al-Mashat. En bref, Mohammed Al-Mashat était un ancien ambassadeur irakien à Washington et un porte-parole de son pays, familier des médias, durant la période ayant précédé la première Guerre du Golfe. Très peu après avoir été rappelé à Bagdad, en 1991, sa femme et lui-même sont arrivés au Canada comme immigrants reçus dans la catégorie des personnes à la retraite. L'explosion de fureur publique suscitée par l'arrivée d'un homme aussi étroitement lié à la dictature irakienne a provoqué un ouragan politique. Le gouvernement a répondu en déclarant que le processus d'immigration de M. Al-Mashat s'était tenu complètement au niveau administratif au sein des ministères de l'Immigration et des Affaires étrangères et que Joe Clark, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, ne pouvait être tenu responsable de ce qui était une décision à l'évidence extrêmement délicate et politique parce qu'il n'avait pas été informé de la demande. Le gouvernement a tenu deux personnes responsables de cette gaffe administrative : un haut fonctionnaire des Affaires étrangères, Raymond Chrétien, et le chef de cabinet de M. Clark, M. Daubney. Bien que plusieurs questions aient été posées au sujet du détournement par le gouvernement vers un fonctionnaire de carrière de toute responsabilité dans cette affaire, ce qui contournait la doctrine de responsabilité ministérielle en vertu de laquelle un ministre doit être responsable de tout ce qui se fait dans son ministère, c'est la réaction du gouvernement au rôle joué par le chef de cabinet de M. Clark qui est intéressante dans le cadre de cette étude.

En bref, M. Daubney avait omis d'informer son ministre. Bien que Raymond Chrétien et l'agent du ministère lui aient effectivement transmis l'information, déclara-t-il, ils avaient omis de mettre adéquatement en relief l'élément pertinent au moyen du marqueur que l'on utilisait pour signaler qu'un élément méritait une attention spéciale.

Deuxièmement, pour des raisons qu'il ne s'expliquait pas, on n'avait pas suivi le système d'analyse des politiques qu'il avait mis en œuvre au cabinet du ministre peu après son arrivée dans le but de déceler ce genre de question importante. Enfin, même s'il avait vu la note de service, il pensait qu'il aurait été déraisonnable de s'attendre à ce qu'il connaisse le nom de chaque ancien ambassadeur irakien, d'autant plus que ce n'était pas son domaine d'expertise (bien qu'il fût, à en croire sa description de poste du Conseil du Trésor, le principal conseiller politique du ministre sur les Affaires étrangères). En réalité, apprendra-t-on plus tard, M. Daubney avait bien lu la note de service cruciale mais il l'avait ensuite perdue⁸⁹.

Dans l'étude pénétrante qu'elle a consacrée à cette question, Sharon Sutherland illustre plusieurs questions pertinentes dans le contexte de mon analyse. Premièrement, elle s'interroge sur la validité du recours des gouvernements et des ministres au caractère faillible du personnel exonéré et à son exploitation de son « omission d'informer » comme excuse pour échapper à sa propre responsabilité. Deuxièmement, elle se demande s'il est approprié que des comités parlementaires interrogent des employés de ministères ou de cabinets ministériels au sujet des fautes qui ont pu être commises comme succédané de la responsabilité ministérielle. En effet, dit-elle, ces employés et conseillers n'ont aucun statut dans ces tribunes publiques purement politiques et, partant, aucun droit ni aucune protection. (S'il est vrai que les employés politiques peuvent être plus légitimement considérés comme des entités politiques, ils n'ont quand même aucun droit ni aucune protection devant un comité parlementaire.) Finalement, elle souligne le danger que pose l'abdication par les ministres de toute responsabilité directe pour l'action ou l'inaction de leurs employés. Comme je l'ai déjà mentionné, le vide législatif existant à l'égard de cette abdication ministérielle pose un sérieux problème de responsabilité politique et réglementaire, même s'il est politiquement utile en ce qui concerne l'attribution de blâmes pour les fautes commises. Sutherland conclut ainsi son analyse :

[Traduction]

Le témoignage de M. Daubney contient au moins une leçon précieuse. Il montre qu'il n'est foncièrement pas plausible de considérer que le poste d'adjoint politique peut être séparé du ministre tout en restant un poste politique... Dans un régime de gouvernement responsable, ou le poste de chef de cabinet appartient totalement au ministre dans le cadre de sa propre personnalité politique, ou il fait partie des postes fondés sur le mérite ou des postes de la fonction publique. Le poste de chef de cabinet ne peut être une force politique de plein droit puisqu'il n'y a aucun moyen de contrôler la qualité de son travail⁹⁰.

3.10

Code d'éthique et autres formes de surveillance : qui surveille les orphelins?

S'il est vrai que des scandales comme les affaires Rivard et Al-Mashat sont des exemples particulièrement publicisés des folies du personnel exonéré, ce genre de visibilité des fautes commises par le personnel ministériel tend à être l'exception plutôt que la règle. Plus fréquemment, quand on découvre une erreur de jugement, une faute d'éthique ou un cas flagrant d'inconduite, le coupable est discrètement réprimandé ou, si nécessaire, congédié sans fanfare ni trompettes, décision qui, je l'ai déjà signalé, relève strictement du ministre. Bien des scandales potentiels ont été stratégiquement évités par un tel congédiement brutal, avec le silence complice du coupable (heureux d'avoir échappé aux conséquences juridiques ou à la frénésie politique et médiatique) et la possibilité pour les cadres du ministère d'enterrer ou de réparer les dégâts avant que les journalistes ou l'Opposition n'aient vent de l'incident⁹¹.

Plus récemment, le gouvernement Libéral a formalisé les normes de conduite des titulaires de charges publiques, personnel exonéré compris,

dans le but explicite d'instaurer un mécanisme externe plus transparent et plus objectif de réglementation des conflits d'intérêts et des fautes d'éthique. En 1994, le gouvernement Chrétien a déposé un projet de loi, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada* (ci-après « la Loi »), pour créer un poste de conseiller en éthique, et il a renforcé les dispositions du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (ci-après « le Code ») pour s'acquitter de l'obligation du Premier ministre, en vertu de la Loi, d'établir des « principes, règles et obligations en matière d'éthique pour les titulaires de charge publique »⁹². Ce Code n'est pas une loi; il a été créé et peut être modifié n'importe quand par le pouvoir exécutif dont est investi le Premier ministre. Il a néanmoins force de loi comme le confirme un arrêt de la Cour suprême de 2004 rendant une décision sur une poursuite intentée contre le conseiller en l'éthique de l'époque, Harold Wilson, par Démocratie en surveillance, organisme canadien qui se consacre aux questions de responsabilité des entreprises et des gouvernements⁹³.

Les employés exonérés sont explicitement désignés dans le Code comme des personnes relevant de sa compétence, la définition de « titulaire de charge publique » comprenant « quiconque, autre qu'un fonctionnaire, travaille pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'État »⁹⁴. Le Code a été modifié en 2003 puis, en mai 2004, des modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* ont porté création du poste de commissaire à l'éthique pour remplacer celui, fort discrédité, de conseiller en éthique. D'autres modifications ont été apportées au Code en octobre de la même année, qui, selon un document publié par le Bureau du Conseil privé, « visent à renforcer le Code, à tenir compte de certaines pratiques administratives du Bureau du commissaire à l'éthique et, s'il y a lieu, à aligner le Code sur le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* » et à apporter « de nombreux changements d'ordre administratif »⁹⁵.

À première vue, le Code constituait un pas en avant important, car il officialisait les normes de conduite du personnel ministériel et devait protéger le public contre les fautes d'éthique et les conflits d'intérêts dans la gestion des affaires de l'État. C'est l'un des rares documents à énoncer de manière explicite une série d'attentes identifiables et exhaustives à l'intention du personnel exonéré. Mais cela marche-t-il? Sur le plan concret, le Code contient-il le genre de mécanismes nécessaires pour protéger l'intérêt public, favoriser le comportement éthique et prévenir les conflits d'intérêts?

Des événements récents, du printemps 2005, permettent de juger de son efficacité. Prenons par exemple les plaintes déposées devant le commissaire à l'éthique par le Nouveau parti démocratique au sujet d'allégations d'inconduite de Tim Murphy, chef de cabinet du Premier ministre Paul Martin. Ces plaintes concernaient des allégations de conduite contraire à l'éthique reliées à l'enregistrement secret d'une conversation entre M. Murphy et le député Conservateur Germant Grewal concernant les récompenses que pourraient éventuellement recevoir M. Grewal et son épouse, également député Conservateur, s'ils quittaient leur parti pour se joindre au parti Libéral quelques jours avant la tenue d'un vote crucial à la Chambre des communes sur une motion de censure. Une deuxième question concernait une remarque de M. Murphy semblant indiquer qu'il pourrait influencer le résultat d'une enquête en cours du commissaire à l'éthique au sujet d'allégations formulées contre M. Grewal dans une autre affaire.

Le commissaire à l'éthique, Bernard Shapiro, a d'abord répondu aux plaintes du NPD en refusant de s'en saisir au motif que, même si le personnel exonéré fait partie de la définition des titulaires de charge publique autant dans le Code que dans la Loi, il est dit dans la *Loi sur le Parlement du Canada* qu'il ne peut faire enquête que sur les plaintes portées contre les élus, notamment les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires. À son avis, cette disposition l'empêchait

de rendre une décision sur les activités d'employés non élus, tels les conseillers ministériels.

Cette décision dans l'affaire Murphy faisait écho à une position similaire que M. Shapiro avait prise plus tôt dans l'année au sujet de plaintes portées contre Ihors Wans, conseiller de politiques puis chef de cabinet de l'ex-ministre de l'Immigration Judy Sgro. Dans ce cas, le commissaire à l'éthique avait également invoqué cette interprétation de son mandat pour limiter strictement sa décision finale aux plaintes portées contre la ministre. Dans l'affaire Murphy, M. Shapiro résista aux pressions additionnelles exercées par le NPD pour qu'il fasse enquête sur le patron de M. Murphy, le Premier ministre Paul Martin, en disant dans une lettre adressée au député néodémocrate Yvon Godin, le 16 juin 2005, qu'il ne jugeait pas nécessaire « d'étendre officiellement son enquête pour s'assurer que tous les participants actifs aux événements en cause soient pris en considération »⁹⁶. Les députés de l'Opposition ne tardèrent pas à réagir, comme le montre cette déclaration du député néodémocrate Pat Martin :

[Traduction]

Ou bien M. Shapiro ne comprend pas, ou bien il évite délibérément cette question très légitime... qui est que, si vous ne pouvez pas faire enquête sur Tim Murphy, qui est l'agent du Premier ministre, qui voit, agit et entend en son nom et est en réalité son prolongement... il [M. Shapiro] devrait s'interroger pour savoir s'il était éthique que le Premier ministre — ou ses agents — sollicite la coopération d'un autre député [de l'Opposition] pour qu'il change son vote⁹⁷.

Démocratie en surveillance, un groupe de pression intervenant sur les questions de réforme démocratique, de responsabilité gouvernementale et de responsabilité d'entreprise, exposa lui aussi rapidement le dilemme inhérent à la décision du commissaire :

[Traduction]

Il est vrai que le commissaire à l'éthique est seulement tenu par la Loi à faire enquête sur les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, et à rendre une décision publique quand un député ou un sénateur dépose une plainte fondée sur une preuve (en vertu de l'article 72.08). Toutefois, le Code s'applique aussi au personnel exonéré et le commissaire à l'éthique est à l'évidence la seule personne pouvant rendre une décision sur les infractions au Code commises par ce personnel; s'il ne le fait pas, il ne s'acquitte pas de son devoir légal d'administrateur du Code⁹⁸.

Au moment où j'achevais cette étude, le Bureau du commissaire à l'éthique confirmait qu'il n'y avait pas d'enquête en cours sur Tim Murphy⁹⁹, bien qu'une enquête officielle ait été lancée au sujet des actions des élus concernés, le ministre de la Santé Dosanjh et M. Grewal. S'il ne fait aucun doute que M. Murphy sera interrogé comme témoin durant cette enquête, seule l'opinion publique pourra juger de l'éthique de son comportement en la matière. Au moment de l'incident, les universitaires, les avocats et les observateurs avaient des avis partagés sur la question de savoir si les négociations du chef de cabinet constituaient une partie illégitime ou non de ses fonctions. S'exprimant sur la question de savoir si de telles « explorations » contrevenaient à l'article 119 du Code criminel, concernant les pots-de-vin et le trafic d'influence, le professeur de droit de l'université d'Ottawa Edward Ratushny n'hésita pas à rejeter toute suggestion d'inconduite grave en disant : « Je pense qu'il serait exagéré de parler ici d'acte criminel. Je crois qu'il faut qu'il y ait eu une sorte d'avantage financier, un avantage financier direct, et, soyons réalistes, ce genre de maquignonnage est le pain quotidien de la politique »¹⁰⁰. Son collègue, le professeur de droit David Mitchell, exprima un point de vue moins généreux : « Encore une fois, c'est une question grave d'érosion de la confiance dans les institutions gouvernementales de notre pays. Le simple fait que ces conversations aient eu lieu est inquiétant »¹⁰¹.

Il y a également d'autres lignes de faille importantes dans le Code au sujet de la supervision du personnel exonéré. Les modifications récemment apportées, en 2004, par le gouvernement actuel, qualifiées de « changements d'ordre administratif », ont créé une autre échappatoire tentante à l'intervention du commissaire. Les personnes qui suivent sont dispensées de tous les principes d'éthique énoncés à l'article 1 du Code, sauf des plus généraux :

1(3) b) Les personnes nommées à une charge publique à temps partiel par un ministre, y compris les contractuels et les bénévoles, mais qui ne sont pas fonctionnaires, et qui travaillent en moyenne moins de 15 heures par semaine pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'État, et les personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil (qui ne sont pas nommées à temps plein) et qui ne reçoivent pas de rémunération annuelle et ne retirent pas d'avantages de leur nomination ne sont assujetties qu'aux principes énoncés à la partie I et à toutes les autres mesures d'observation que le dirigeant de l'organisation en question peut déterminer et doit faire appliquer¹⁰².

Autrement dit, toute personne qui travaille bénévolement ou qui est recrutée à contrat par un ministre pour être son adjoint politique ou conseiller en politiques pendant moins de 15 heures par semaine *en moyenne* est dispensée de toutes les dispositions concernant les conflits d'intérêts et de l'obligation de faire les déclarations mentionnées aux articles II et III du Code.

Le fait que bon nombre de confidents politiques et d'alliés politiques fidèles faisant partie de ce groupe d'employés à temps partiel, de bénévoles ou d'employés à contrat gagnent aujourd'hui leur vie pendant les autres heures de la semaine comme lobbyistes ou consultants essayant d'influencer le gouvernement même qui, à l'occasion, les recrute ou les invite à le conseiller, fait de cette modification apportée au Code

un élément curieux et relativement troublant. Les médias se sont intéressés à cette pratique des consultants privés ou des lobbyistes œuvrant des deux côtés de la barrière pendant la période de transition du gouvernement Martin en 2003. L'article ci-après de la journaliste Anne Dawson, du *Ottawa Citizen*, intitulé « Top Martin Advisors likely to wield power from the outside » (Des conseillers de Martin exerceront probablement leur pouvoir de l'extérieur), est un exemple typique de leurs réactions :

[Traduction]

L'une des caractéristiques les plus intéressantes du Cabinet du Premier ministre Paul Martin sera peut-être que deux de ses principaux lieutenants n'en feront sans doute pas partie. Davide Herle, associé principal chez Earncliffe Strategy Group, et Terrie O'Leary, ex-adjointe exécutive de M. Martin lorsqu'il était ministre des Finances et, plus récemment, représentante du Canada à la Banque mondiale, exerceront probablement leur influence considérable de l'extérieur du CPM. Les deux vivent en couple depuis près de 20 ans et leur première priorité depuis a toujours été de faire de M. Martin le Premier ministre du Canada. À titre d'associé principal de la firme prospère Earncliffe, M. Herle subirait une baisse de salaire considérable s'il acceptait un poste au CPM. .. Elly Alboim, ex-chef de bureau de CBC-TV à Ottawa et lui aussi associé chez Earncliffe, ayant beaucoup travaillé avec M. Martin lors de la préparation des budgets, est dans la même catégorie et, bien que l'on s'attende à ce qu'il joue un rôle de premier plan dans le gouvernement, il le fera probablement à partir de chez Earncliffe¹⁰³.

Malgré leur « influence considérable », ces conseillers à temps partiel — à condition qu'ils ne travaillent pas plus de deux jours par semaine, en gros, pour un ministre ou pour le Premier ministre — sont exemptés, en vertu du Code actuel, des lois sur les conflits d'intérêts et sur la

divulgarion, expressément conçues pour éviter ce genre de manigances éthiques provoquées par des conseillers œuvrant des deux côtés de la barrière. Au moment où la modification a été apportée au Code, le conseiller en éthique de l'époque, Harold Wilson, était interrogé lors d'une conférence de presse sur ce qui l'avait motivé et il a répondu qu'il s'agissait simplement de formaliser une règle empirique qu'il avait toujours appliquée au personnel exonéré¹⁰⁴.

Une pratique encore plus obscure et indétectable est récemment apparue en ce qui concerne les conseillers ministériels de l'extérieur, sa meilleure illustration étant peut-être la relation entre Belinda Stronach et Mark Entwistle, l'un des associés de la firme de lobbying de premier plan Prospectus Associates. Conseiller bien connu de Belinda Stronach avant et après son abandon des Conservateurs au profit du cabinet Libéral, M. Entwistle aurait continué de prêter assistance à la ministre de l'extérieur de son cabinet ministériel mais, à la différence de ses autres conseillers à contrat, ses honoraires sont payés personnellement par la ministre Stronach. Cet extrait de l'hebdomadaire *The Hill Times*, écrit au moment de la transition de M^{me} Stronach, confirme à la fois le caractère privé de leur arrangement et le type de conseil politique dispensé à la ministre par M. Entwistle :

[Traduction]

Pour ce qui est de Mark Entwistle, l'ex-conseiller principal de M^{me} Stronach qui ne travaille pas dans son bureau parlementaire sur la Colline mais la conseille sur des questions de politique et de communications et qu'elle rémunère de sa propre poche, il n'ira sans doute pas non plus travailler au cabinet ministériel de la ministre des Ressources humaines (sic) et de la Réforme démocratique. Cela ne l'empêchera pas de continuer à jouer son rôle de conseiller en restant en dehors du cabinet ministériel. On s'attend également à ce que M. Entwistle joue un rôle clé dans la mise sur pied du cabinet ministériel de M^{me} Stronach...

M. Entwistle était l'une des rares personnes à savoir avant mardi que M^{me} Stronach allait changer de casaque politique pour se joindre au gouvernement Libéral. Il faisait également partie d'un petit groupe de personnes qui sont allées souper chez le Premier ministre, au 24, promenade Sussex, le lundi 17 mai¹⁰⁵.

Comme il s'agit d'un arrangement privé, on peut supposer que les dispositions du contrat de M. Entwistle et le nombre de ses heures de travail ne seront jamais publiés et ne seront sans doute jamais connus du commissaire à l'éthique. Bien qu'il n'y ait pas là nécessairement un conflit d'intérêts, l'apparition d'un personnel ministériel « privé » crée une nouvelle couche « d'intermédiaires » dans la catégorie déjà nébuleuse qui existe traditionnellement sur la Colline du Parlement — celle-ci étant encore plus éloignée des mécanismes de surveillance et d'imputabilité du Parlement et moins accessible à n'importe quelle forme de surveillance que les conseillers réguliers à temps plein ou même à temps partiel des ministres et du Premier ministre.

Certaines des personnes interrogées pour cette étude estiment que la pratique de plus en plus répandue de conseillers et lobbyistes privés engagés par des ministres ou par le Premier ministre à titre de conseillers politiques professionnels à temps partiel est potentiellement encore plus scandaleuse et dangereuse pour l'intégrité du gouvernement que tout ce qu'on a pu découvrir dans le scandale des commandites. Ils mentionnent ainsi, parmi les dangers potentiels reliés à la politique gouvernementale, le fait que des initiatives aussi importantes que le discours du Trône et le Budget pourraient être rédigées en partie au moins en dehors du processus traditionnel d'élaboration des politiques. Parmi les sources d'abus éventuels, ils évoquent non seulement le fait que ces employés à temps partiel soient exemptés des dispositions de conflit d'intérêts et de divulgation du Code, mais aussi le fait que les séances d'information, les documents, les ébauches et les comptes rendus de réunions produits par ces employés à contrat restent largement

en dehors des archives officielles du gouvernement et, partant, de la mémoire institutionnelle du pays. Sans compter qu'ils sont largement hors de portée de toute législation sur l'accès à l'information¹⁰⁶. Cette pratique pourrait devenir un processus supplémentaire et parallèle d'élaboration des politiques, encore moins réglementé, plus officieux et moins surveillé que le travail des cabinets ministériels réguliers, et elle va à l'encontre des valeurs de transparence, d'ouverture et d'imputabilité qui sont censées gouverner l'élaboration des politiques publiques. Phénomène intéressant, un ex-chef de cabinet a admis que de nombreux ministères, conscients de cette nouvelle tendance, ont eux-mêmes recruté la firme de lobbying employée à temps partiel par l'ancien ministre des Finances pour l'aider à préparer son Budget. En s'attirant les bonnes grâces de ces conseillers à temps partiel, ces ministères espèrent gagner la haute main dans la lutte féroce qu'ils mènent pour faire inclure leurs programmes et priorités dans la version finale du Budget.

Quelles que soient les préoccupations concernant les dangers posés par le personnel exonéré à temps partiel du point de vue de l'éthique, le fait est qu'il y a encore de graves carences dans le Code qui l'empêchent d'être un outil efficace pour gouverner le comportement du personnel exonéré, même à temps plein. Le Commissaire ne détient aucun pouvoir de sanction. L'article 23 du Code concernant « l'inobservation » indique clairement que toute action ne pouvant faire l'objet d'une enquête ou d'une décision est renvoyée au pouvoir discrétionnaire de l'instance politique :

- (23) Lorsque le commissaire à l'éthique émet un avis selon lequel le titulaire d'une charge publique ne se conforme pas au présent code, le titulaire s'expose aux mesures qu'aura établies le Premier ministre, y compris, le cas échéant, le renvoi ou la révocation de sa nomination¹⁰⁷.

Mais, comme semble l'indiquer clairement l'affaire Tim Murphy, le commissaire lui-même ne semble pas souhaiter mener des enquêtes

portant précisément sur les activités des cabinets ministériels et admet même ne pas en avoir le pouvoir constitutionnel. Force est donc de conclure que le Code, sous sa forme actuelle, est profondément déficient comme outil de surveillance de l'éthique du personnel exonéré.

3.11

« Exonérer » le cabinet du ministre

Parmi toutes les « exonérations » consenties au personnel des cabinets ministériels au titre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) — concernant essentiellement leur recrutement, leur congédiement et la poursuite d'activités partisanses — la plus controversée, et de loin, est celle qui accorde aux cadres ayant au moins trois années consécutives de service un droit d'accès prioritaire à la fonction publique. Voici la disposition pertinente des Lignes directrices du Conseil du Trésor à l'intention des cabinets des ministres :

Quand une personne ayant travaillé dans un cabinet de ministre en qualité d'employé exonéré est jugée admissible à une nomination prioritaire, elle a le droit d'être nommée sans concours et en priorité absolue à n'importe quel poste de la fonction publique pour lequel elle est jugée qualifiée; elle doit donc être nommée avant toute autre personne sauf les fonctionnaires excédentaires qui doivent être replacés dans leur ministère d'attache... et les fonctionnaires en congé qui sont aussi admissibles à une nomination prioritaire conformément aux dispositions de l'article 30 de la LEFP. Le droit à une nomination prioritaire est accordé pour un an et prend effet à la date de cessation d'emploi dans un cabinet de ministre. La priorité vient à échéance dès que la personne intéressée est nommée à la fonction publique¹⁰⁸.

Cette exonération garantit à l'employé l'obtention d'un emploi dans la fonction publique à un niveau équivalent à celui qu'il avait au cabinet

ministériel (p. ex., un chef de cabinet deviendrait sous-ministre adjoint, deux postes de niveau EX-04). Cette possibilité lui est offerte pendant un an après son départ du cabinet ministériel. De même, un fonctionnaire qui souhaite quitter son poste pour devenir employé exonéré bénéficie du même accès prioritaire. Dans chaque cas, une fois que l'admissibilité est confirmée, c'est-à-dire que la Commission de la fonction publique s'est assurée que le candidat a été au service d'un ministre pendant la période exigée ou qu'il était fonctionnaire immédiatement avant sa nomination au cabinet d'un ministre, l'individu peut être engagé sans passer le concours habituel fondé sur le mérite auquel sont assujettis tous les autres candidats à la fonction publique. Il convient de souligner que l'on n'exige pas que les trois années consécutives aient été passées au service d'un même ministre, et qu'un congé pris pour participer à une campagne électorale n'est pas considéré comme une interruption d'emploi, bien que la période pertinente ne soit pas comptée dans les trois années requises.

Si l'employé exonéré sollicitant un poste de fonctionnaire est à un niveau inférieur à la catégorie de la direction, son nom sera inscrit sur une liste prioritaire distribuée dans les ministères une fois que son admissibilité aura été confirmée. De ce fait, il deviendra admissible à une nomination directe dans n'importe quel poste pour lequel il est qualifié, en étant troisième dans la liste de priorité, après les employés excédentaires du ministère et les employés réguliers revenant d'un congé. Le plus souvent, toutefois, l'employé exonéré aura déjà identifié un poste vacant et pris des dispositions directement avec les gestionnaires idoines. Cette demande directe pour obtenir un poste souhaité est à la fois autorisée et encouragée par la CFP, dont les règles disposent que :

La personne intéressée peut non seulement s'inscrire au répertoire des bénéficiaires de priorité afin que la CFP présente sa candidature aux ministères, mais peut aussi, comme tout autre bénéficiaire de priorité, prendre l'initiative de soumettre personnellement sa

candidature aux ministères en réponse à un avis de concours ou si elle apprend par d'autres moyens l'existence d'un poste à pourvoir . . . Si elle est effectivement admissible à une nomination prioritaire et possède toutes les qualités exigées, le ministère est obligé de la nommer au poste à pourvoir avant les autres candidats et candidates, comme si sa candidature avait été présentée par la CFP¹⁰⁹.

Le processus de nomination devient un peu plus complexe quand un membre de cabinet ministériel du niveau de la direction (EX-01 ou plus) — le groupe qui comprend maintenant tous les chefs de cabinet ainsi que les directeurs des communications, des affaires parlementaires et des politiques — demande une nomination prioritaire. À l'heure actuelle, ces candidats doivent subir une évaluation de leurs « aptitudes en gestion »¹¹⁰, qui se fait au moyen de la panoplie d'évaluation usuelle de la CFP. Cela comprend un exercice de simulation d'une journée appelé SELEX, mis au point par le Centre de psychologie du personnel de la CFP, une entrevue devant un jury pour évaluer les compétences et les antécédents professionnels, une vérification systématique des références, et un examen de compétence en langue seconde si la personne s'intéresse à un poste bilingue¹¹¹. Une fois la procédure terminée avec succès, la demande de l'employé exonéré est envoyée à la Direction des programmes pour les cadres de direction, qui « vérifie au répertoire des bénéficiaires de priorité possédant les aptitudes requises pour accéder au groupe de la direction, consulte le ministère et, le cas échéant, recommande la candidature de la personne intéressée à la CFP si elle semble convenir pour le poste à pourvoir. Si sa candidature est retenue, la CFP se chargera directement de la nommer au poste à pourvoir ». Depuis janvier 2000, la Commission exige aussi que le sous-ministre du ministère concerné signe une attestation au moment de l'approbation¹¹². En vertu de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, adoptée en 2003, diverses dispositions entrant en vigueur en 2005 délèguent encore plus le pouvoir de recrutement et d'autres pouvoirs aux sous-ministres¹¹³.

Étant donné la relation de travail étroite qui existe entre les sous-ministres et les cadres des cabinets ministériels, il n'est pas étonnant que les conseillers supérieurs compétents qui semblent avoir une vocation pour l'administration publique soient identifiés et accueillis dans la famille bureaucratique. De même, on identifie ceux dont l'accession à un ministère ne serait pas souhaitée. Comme des pouvoirs accrus ont été consentis aux sous-ministres en ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires, on ne peut dire aujourd'hui si les ministres conserveront tout ou partie de l'influence qu'ils détenaient autrefois en la matière. Bien que la nouvelle Loi soit très claire dans sa volonté d'éliminer du processus de recrutement tout vestige d'ingérence politique, d'aucuns estiment que ce transfert du pouvoir discrétionnaire du ministre vers le sous-ministre est une sorte d'aberration du système démocratique. L'ex-ministre John Crosbie ne voit rien de mal à ce qu'un politicien puisse exercer le pouvoir du favoritisme politique « dans le meilleur sens de son utilisation ». À son avis, il y a encore du favoritisme dans ces nominations, la différence étant que ce sont maintenant les sous-ministres, non élus, qui contrôlent les portes d'accès à la fonction publique et détiennent, comme leurs maîtres politiques avant eux, le pouvoir de favoriser ceux qu'ils connaissent et apprécient. En revanche, à la différence de ces politiciens d'autrefois, on peut arguer que les sous-ministres n'ont pas été élus par le peuple pour ce faire.

3.12

L'exonération : bonheur ou malédiction?

La justification originelle de l'attribution aux membres des cabinets ministériels de cet avantage important que constitue l'accès prioritaire à la fonction publique a d'abord été exposée dans une étude universitaire par J.P. Mallory qui, malgré des réserves évidentes à l'idée d'accroître le rôle du personnel exonéré, semblait favorable à cette « reconnaissance spéciale »¹¹⁴ :

[Traduction]

La justification de cette disposition curieuse est sans doute la volonté de reconnaître qu'un homme capable attiré à Ottawa pour travailler près du centre du pouvoir doit avoir aussi l'espoir raisonnable d'y faire une carrière si l'on veut qu'il prenne le risque de déménager dans la capitale. Les ministres sont des oiseaux de passage et ce serait trop demander à un jeune homme qu'il lie sa carrière à un politicien à l'avenir incertain. Le cabinet ministériel est ainsi devenu le moyen d'accéder par l'arrière à la fonction publique, sans être soumis au système du mérite. Le fait que cette disposition ne soit pas totalement mauvaise est attesté par la qualité d'un certain nombre de fonctionnaires compétents qui y ont trouvé le début d'une longue carrière dans la fonction publique¹¹⁵.

À bien des égards, cette justification historique est aussi vraie aujourd'hui que dans les années 60. Étant donné l'absence de sécurité d'emploi de ces postes, les droits auxquels les titulaires renoncent et la profondeur de l'engagement exigé, on ressent toujours la nécessité d'offrir une incitation ou une récompense quelconque à ceux et celles qui sont prêts à endurer pendant de longues périodes ce passage « dans le ventre de la bête ». Bon nombre d'observateurs, dont le professeur Mallory dans les années 60 et, plus récemment, des gens comme Arthur Kroeger, n'ont pas manqué de souligner le grand nombre d'excellents fonctionnaires qui ont commencé dans un cabinet ministériel pour faire ensuite une brillante carrière à des niveaux très élevés dans les ministères.

Les partisans de cette exonération affirment qu'il serait absurde pour la fonction publique de se priver de ces personnes qui ont déjà passé des années aux niveaux les plus élevés du pouvoir. Les traiter comme des néophytes et les obliger à subir une procédure de concours que d'aucuns pourraient juger humiliante pour confirmer leur compétence après des années de service remarquable pourraient avoir un effet dissuasif énorme. En effet, leur mérite a déjà été confirmé par leur

longévité au service d'un ministre. Autrement dit, ayant déjà travaillé « à l'intérieur » pendant une longue période, il serait assez illogique de les obliger à venir frapper à la porte du système. D'aucuns contestent la notion même de « mérite » dans le contexte d'un concours pour un emploi gouvernemental. Comme l'affirme un ancien adjoint exécutif, cette notion fait l'objet de débats depuis des décennies dans les milieux de l'administration publique, en remontant même jusqu'à Whitehall. À son avis, ces nominations de membres de cabinets ministériels ne sont pas les seules à échapper au processus de concours officiel de la fonction publique, et les nominations aux niveaux supérieurs du Bureau du Conseil privé, du Conseil du Trésor et, dans bien des cas, des Finances sont rarement assujetties à la procédure de concours fondé sur le mérite.

Ce système a cependant aussi ses détracteurs, dont les objections sont fondées sur l'élitisme apparent de la procédure, ainsi que sur la crainte de politisation de la bureaucratie qui pourrait en découler. Si les compétences et l'expérience acquises dans un cabinet ministériel ont tellement de valeur, disent-ils, elles seront reconnues et donneront un avantage au candidat dans la procédure de concours. D'après eux, les employés exonérés ayant une affinité sincère pour la fonction publique pourront toujours être identifiés et recrutés, mais ils arriveront dans leur nouveau poste après avoir subi un examen exhaustif, ce qui leur donnera plus de légitimité, ainsi que le respect émanant naturellement du succès à un concours équitable. Les relents de privilège et de favoritisme que suggère l'exonération, affirment-ils, étaient peut-être acceptables dans les années 50 mais ne concordent plus avec les valeurs d'ouverture, de transparence et d'équité de la fonction publique d'aujourd'hui.

Cette critique comporte aussi un volet historique. L'exonération accordée aux membres des cabinets ministériels pour accéder à la fonction publique remonte à une époque où ces cabinets avaient au plus trois à cinq employés dont la plupart exerçaient des fonctions de

soutien administratif et dont l'impact sur l'impartialité politique de la fonction publique était négligeable. Cette thèse semble être confirmée par les recherches de Loretta O'Connor : « Avant 1950, un ministre n'avait droit qu'à cinq employés exonérés des dispositions de la *Loi sur le service civil*. Il s'agissait d'une ou d'un secrétaire privé et adjoint exécutif, de deux sténographes, d'un messenger et de la secrétaire personnelle du ministre »¹¹⁶.

Aujourd'hui — et le contraste est frappant — les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* interdisent l'attribution d'une exonération au personnel de secrétariat d'un cabinet ministériel et réservent ce privilège strictement aux niveaux les plus élevés des agents politiques du ministre. En vertu de cette loi :

Les personnes bénéficiant d'un droit au titre du paragraphe 39(4) de la LEFP sont nommées à un poste dans la fonction publique « au moins équivalent à celui de secrétaire privé d'un administrateur général » pour lequel, selon la Commission, elles sont qualifiées. Ainsi, pour être admissible à un droit au titre de ce paragraphe, la CFP tient compte non seulement de la durée de service dans le cabinet d'un ministre mais aussi des fonctions exécutées et de la relation hiérarchique avec le ministre. Les personnes n'occupant pas un poste de niveau supérieur, dont les tâches sont essentiellement administratives ou reliées à la circonscription, ou qui ont peu de contacts avec le ministre ne sont pas considérées par la CFP comme ayant droit à une nomination prioritaire¹¹⁷.

Cette exclusion des membres plus subalternes et administratifs du personnel exonéré, conjuguée au nombre considérable de membres des cohortes récentes admissibles à une nomination prioritaire, donne sans aucun doute plus de force au soupçon que cette « porte en arrière » risque de devenir un véhicule d'insertion de la partisanerie dans les rangs supérieurs de la bureaucratie. De fait, on a recommandé l'abolition de

cette exonération dans un rapport de 2002 commandé par le Centre canadien de gestion et consacré à cette question de nomination prioritaire du personnel exonéré.

3.13

Mais dans les faits, qui se prévaut de l'exonération?

Quels que soient les arguments théoriques en faveur de l'exonération du personnel politique, il est intéressant de constater qu'elle est à ses yeux un incitatif beaucoup moins puissant qu'on ne pourrait le penser. Au lieu d'être la récompense convoitée que l'on avait envisagée, une carrière dans la fonction publique semble être aujourd'hui pour beaucoup une solution de dernier ressort¹¹⁸. La possibilité d'entrer dans la fonction publique est aujourd'hui plus une forme d'assurance-emploi au cas où l'on ne trouverait pas au moment voulu une occasion plus stimulante ou lucrative en dehors du gouvernement. Elle est aussi perçue comme une option raisonnable pour les personnes qui veulent s'engager dans « la voie de la maternité » ou qui sont sincèrement déçues de la vie dans le bocal de la politique partisane. Précisons au demeurant que certains n'en désirent pas moins sincèrement faire carrière dans l'administration publique.

Comme le montre le tableau ci-après, les statistiques de la Commission de la fonction publique confirment qu'un petit pourcentage seulement — 8 p. 100 environ, soit une moyenne de 26 personnes sur les plus de 300 employés exonérés actuels — est effectivement nommé dans la fonction publique dans une année typique.

Nominations prioritaires de membres de cabinets ministériels : aperçu numérique/historique

Année financière	Nombres de demandes		Inscriptions/Activité dans le système des priorités		
	Reçues	Admissibles	Nouvelles	Nominations	Expiration
2004 - 2005 (élection — gouv minoritaire)	40	35	34	35	20
2003 - 2004 (de Chrétien à Martin)	89	73	64	35	5
2002 - 2003	59	53	24	26	3
2001 - 2002	62	52	52	24	4
2000 - 2001 (réélection — Lib.)	44	38	24	22	6
1999 - 2000	35	31	26	17	2
1998 - 1999	37	33	20	20	7

Cette tendance démontre clairement que la culture prédominante du personnel exonéré privilégie le retour dans le secteur privé. Certains retournent dans le monde universitaire, d'autres reprennent une profession d'avocat, de journaliste ou de consultant en communications mais, de plus en plus souvent, c'est une carrière de lobbyiste ou de consultant en relations gouvernementales qui est considérée comme le prolongement professionnel le plus naturel et le plus convoité du personnel politique. Ces postes sont ceux où le personnel exonéré a le sentiment de pouvoir le mieux exploiter les contacts et l'expérience

acquise sur la Colline du Parlement, dans une carrière de haut vol bien rémunérée permettant de maintenir des relations étroites avec les alliés de leur parti¹¹⁹. Comme l'explique un vétéran du lobbying, « bon nombre d'adjoints politiques qui se joignent à des firmes de lobbying y voient un prolongement de leur vie sociale. On les rencontre dans les bars — c'est leur vraie famille . . . Leur premier appel téléphonique est adressé à l'adjoint du ministre pour lui demander "Sais-tu ce que devient tel ou tel dossier?" »¹²⁰. Les firmes de lobbying autorisent et même encouragent leur personnel à rester actif dans la politique partisane, ce que certains membres des médias et du public voient d'un œil soupçonneux, mais ce n'en est pas moins légal et, comme nous l'avons déjà vu, accepté dans les règlements régissant les conflits d'intérêts des anciens adjoints ministériels. Autrement dit, le mur qui sépare les cabinets ministériels des firmes de lobbying est encore très poreux. La menace d'une élection de printemps en 1995 avait suscité le sous-titre suivant dans un article de *The Hill Times* : « La plupart des lobbyistes admettent être des accros de la politique, et beaucoup de firmes offrent des horaires souples pour permettre à leurs associés de participer aux campagnes électorales ». Un paragraphe de l'article contenait l'affirmation suivante :

[Traduction]

Bon nombre de firmes essaieront également d'organiser les horaires de travail pendant les élections elles-mêmes afin de permettre à leur personnel et à leurs associés de participer aux diverses campagnes locales et nationales dès le déclenchement des élections¹²¹.

Le lobbying devient donc « l'étape suivante » logique dans la carrière d'un conseiller politique, en le dégageant de manière permanente ou temporaire des pressions et demandes du cabinet ministériel tout en lui permettant aussi d'exploiter ses contacts politiques et son expertise dans un milieu qui encourage et valorise cela.

Qu'en est-il des risques de conflit d'intérêts? La période « de restriction » d'un an imposée au personnel ministériel par le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, au titre d'une disposition censée imposer une période de 12 mois durant laquelle l'employé s'abstiendra de toute activité concernant un dossier dont il a eu connaissance lorsqu'il était dans un cabinet ministériel, suscite elle aussi des questions intéressantes. La première concerne le tout début des « Mesures d'observations concernant l'après-mandat » où il est dit, au chapitre « Définition » :

- (24) Aux fins de la présente partie, le « titulaire d'une charge publique » désigne le titulaire des postes visés à l'article 4 (partie II) du présent code. Les membres du personnel du cabinet d'un ministre et les autres titulaires de charge publique, au sens de l'alinéa b) de la définition du terme « titulaire de charge publique » au paragraphe 4(1), doivent toutefois avoir été désignés par le ministre pour être assujettis à la présente partie.

Cette disposition signifie qu'un ministre doit d'abord prendre des mesures proactives pour désigner ceux de ses conseillers politiques qui seront assujettis à cette partie des dispositions d'après-mandat. S'il le fait, le Code impose à l'employé l'obligation précise d'informer le commissaire et (ou) le ministre s'il accepte une offre d'emploi de l'extérieur, ainsi que d'autres conditions limitant à toutes fins utiles pendant un an ses contacts avec toute personne avec qui il a traité ou toute participation à un dossier dont il a eu à s'occuper dans ses fonctions officielles¹²². En réalité, ce code d'après-mandat n'est quasiment jamais respecté et on n'en assure pas non plus une surveillance très rigoureuse¹²³. À l'heure actuelle, les plaintes déposées contre un employé exonéré pour infraction aux dispositions du Code restent sans suite. En outre, même s'il y avait une répression rigoureuse, une fois qu'un conseiller a quitté le cabinet ministériel, la doctrine de responsabilité ministérielle devient encore plus ténue pour ce qui est des fautes qu'il peut commettre. On

peut se demander sérieusement quelles sanctions un ministre ou le Premier ministre pourrait bien imposer à un ancien adjoint qui n'est plus un employé du gouvernement. « Renvoi ou révocation de la nomination » n'ont pas grand sens pour quelqu'un qui est déjà parti. Bien que certaines des grandes firmes prennent note des dates et assurent l'observation volontaire des règles¹²⁴, la plupart ignorent discrètement les restrictions étant donné l'exécution laxiste du Code et le risque particulièrement mince d'investigation ou de sanction.

En revanche, ceux qui deviennent fonctionnaires savent parfaitement que toute continuation des contacts et de la camaraderie avec leurs anciens alliés politiques serait mal vue. En outre, de tels liens étroits au niveau politique pourraient nourrir le soupçon et le ressentiment de leurs supérieurs. En acceptant une nomination dans la fonction publique, ils se retirent à toutes fins utiles du monde social et professionnel dans lequel ils vivaient auparavant, et ils se retirent aussi des postes privilégiés et élitistes qu'ils occupaient près des leviers de pouvoir pour se jeter dans les entrailles d'une bureaucratie qui ne fera preuve d'aucune déférence à leur égard. Il n'est donc pas étonnant que bon nombre d'employés exonérés préfèrent se lancer dans une carrière où ils pourront préserver, voire exploiter, leur ancien réseau et être appréciés et admirés pour leur accès politique, plutôt que dans une carrière où ils devront fonctionner en le niant.

L'exonération de la fonction publique est une option appréciée et respectable pour ceux qui s'intéressent sincèrement au service public mais, pour la plupart, c'est un filet de sécurité, une solution acceptable pour éviter le chômage si aucun emploi ne se présente dans le secteur privé, ou encore un lieu sûr pour mettre leur carrière au point mort pendant qu'ils se consacrent à leur famille et profitent des généreux congés parentaux et autres avantages sociaux offerts. Parmi ceux qui choisissent la fonction publique, très peu, semble-t-il, entrent dans la bureaucratie avec un zèle de missionnaire déterminé à plier la fonction publique à leurs objectifs politiques; ceux qui réussissent le mieux

dans cette deuxième vie de fonctionnaire sont ceux qui sont capables de dissocier leur passé politique de leur présent bureaucratique, en ne conservant que les talents et le jugement qu'ils ont affinés au service d'un ministre et en transformant ces atouts en un mode de comportement conforme aux attentes d'une fonction publique neutre sur le plan politique.

3.14

Des exonérations douteuses : les cas de Pierre Tremblay et Isabelle Roy

Il y a aussi les exceptions qui illuminent de manière éclatante le danger de cet accès prioritaire des employés exonérés à la fonction publique. Avant d'examiner les entrailles de deux nominations douteuses faites à ce titre en 1999, il importe de souligner que plusieurs mesures mises en œuvre depuis auraient peut-être pu y faire échec. Il ne m'appartient pas ici de spéculer sur la question de savoir si ces mesures, comme celles qui existaient à l'époque de ces événements, auraient pu elles aussi succomber à la convergence unique d'événements politiques, de pressions et de personnalités qui permirent de confirmer ces nominations douteuses; qu'il suffise de dire que le système qui a entériné ces transitions suspectes du monde politique au monde bureaucratique a subi de profonds changements depuis cette date, au moins au niveau des cadres de la direction (EX). En revanche, comme nous le savons, les dispositions qui permettent au personnel politique d'avoir un accès prioritaire à la fonction publique sont restées les mêmes.

Un autre facteur reste pertinent pour cette discussion : l'un des principaux sujets est maintenant décédé. Pierre Tremblay est décédé en août 2005, peu avant que l'Enquête entreprenne son examen des témoins, et il n'a donc pas pu donner sa version des événements. Mes entrevues avec certains de ses anciens collègues et avec Jean-Claude Demers¹²⁵, l'auteur du *Rapport Demers* qui l'a interviewé dans le contexte

de ses propres investigations, indiquent que Pierre Tremblay était un homme avec beaucoup de qualités et de défauts. On l'a décrit comme un homme « intelligent, compétent » et quelqu'un qui « ne s'en laissait pas raconter », mais aussi quelqu'un qui se laissait aller à des excès personnels et qui était ravi de « contrôler la boîte à bonbons ». Tout indique qu'il était extrêmement partisan et féroce ment loyal envers ses maîtres politiques et qu'il avait cultivé la réputation d'une personne « répondant instantanément » aux désirs et instructions du CPM. Son ancien patron, Alfonso Gagliano, qui l'a décrit comme une personne « impatiente »¹²⁶, a loué ses talents d'organisateur et s'est souvenu de lui comme d'un « fana de l'informatique »¹²⁷ célèbre pour sa prédilection à dresser des listes détaillées. Cette description de ses talents d'organisateur et de rond-de-cuir est bizarrement différente de celle issue du témoignage de sa collègue, Isabelle Roy, qui s'est souvenue de M. Tremblay lui donnant l'instruction de ne conserver aucune preuve au sujet des dossiers de commandites¹²⁸ ainsi que de la conclusion du comité du *Rapport Demers* qui a déclaré que les 19 dossiers de commandites dont il s'était occupé à titre de directeur général de la DGSCC « témoignent d'une négligence très grave appelant une action disciplinaire correspondante »¹²⁹. Cela dit, ce sont la réalité et le processus de leur nomination, plutôt que les détails de leur rendement, qui sont pertinents dans le cadre de cette étude.

À bien des égards, le profil d'Isabelle Roy est typique de l'adjoint ministériel classique. Fille d'un député de Québec, elle a sans aucun doute été élevée dans un milieu partisan mais typique de celui de nombreux enfants de politiciens, en ne témoignant jamais d'intérêt particulier envers la politique et en poursuivant plutôt des études supérieures en gestion des affaires. Nonobstant ce manque d'intérêt, après l'obtention de son diplôme en commerce de l'Université d'Ottawa, elle obtient un emploi d'été dans le bureau d'un autre député francophone, Eugène Bellemare. Bien qu'elle ne l'ait pas précisé

dans son témoignage, il est probable qu'elle a obtenu cet emploi grâce à son père, à titre de faveur d'un collègue obligeant. Arrivée sur la Colline du Parlement, elle entre inévitablement en contact avec de nombreux visages familiers d'amis de son père, dont celui de Pierre Tremblay. Celui-ci est également un diplômé récent de l'Université d'Ottawa où il a obtenu un doctorat en psychologie, et il a été recruté au début des années 90 par le whip Libéral de l'époque, Jean-Robert Gauthier. Selon un ancien collègue, le but de son premier emploi était d'observer les membres du caucus pendant les réunions afin d'identifier, grâce à son expertise en psychologie, les leaders informels du groupe. Ces derniers bénéficieraient alors d'une attention spéciale du whip, qui s'efforcerait d'exploiter leur sens naturel du leadership pour influencer les autres membres du caucus.

C'est par l'intermédiaire de Pierre Tremblay qu'Isabelle Roy apprend à la fin de son emploi d'été de 1994 qu'un poste est libre au bureau du whip. Après avoir rencontré Tremblay, elle est engagée comme adjointe spéciale responsable du carnet de rendez-vous du ministre. À ce moment-là, la carrière de Tremblay avancera au pas de celle d'Alphonso Gagliano. Après avoir d'abord travaillé pour lui quand il était whip, Tremblay le suit dans son bureau de leader parlementaire adjoint. Quand des rumeurs commencent à circuler, en 1996, sur une nomination possible de Gagliano à un poste de ministre, Roy signale à son ami Pierre Tremblay qu'elle est à la recherche d'un nouveau défi et serait heureuse de se joindre au cabinet de Gagliano. Quand celui-ci obtient le portefeuille du Travail, le nouvel adjoint exécutif du ministre, Pierre Tremblay, élève naturellement Isabelle Roy au poste d'adjointe spéciale, responsable de la gestion du bureau. Un an plus tard, quand le ministre Gagliano est appelé à remplacer Diane Marleau comme ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Tremblay et Roy l'accompagnent dans son nouveau poste.

Le genre de relation qu'illustrent ces deux carrières n'est pas atypique de celles que l'on découvre sur la Colline du Parlement, ce qui veut dire que les membres du personnel exonéré sont souvent recrutés par le truchement de relations familiales ou de connaissances politiques, que des amitiés et des alliances se forgent et que des relations de mentorat s'établissent. Il est fréquent de constater une loyauté féroce dans les deux sens entre les ministres et leurs employés dans l'atmosphère intense et surchauffée de la Colline du Parlement, et s'il est vrai que la loyauté est à bien des égards essentielle au bon fonctionnement d'un cabinet ministériel, elle peut aussi déboucher sur une certaine forme de confiance aveugle.

Son témoignage devant l'Enquête sur les commandites indique que ce n'est pas longtemps après être arrivée dans le cabinet de Gagliano qu'Isabelle Roy se voit confier par Pierre Tremblay le rôle de seule gardienne des dossiers de commandites, son rôle à cet égard étant largement administratif. Son témoignage indique aussi qu'elle a entretenu une relation de travail directe et positive avec les employés de M. Guité à TPSGC et qu'elle n'a jamais exprimé de préoccupations quant à la manière dont le programme était administré. Elle n'a jamais non plus remis en question ou contesté la demande de Pierre Tremblay que tous les dossiers concernant le Programme de commandites restent en dehors du système standard DOMUS servant à cataloguer et à repérer tous les autres documents du ministre et du ministère. Elle semble avoir accepté son instruction de ne garder aucune preuve des recommandations ou décisions prises à l'intérieur du cabinet du ministre comme étant une demande raisonnable étant donné le caractère politiquement délicat du dossier.

Chose intéressante, elle a aussi confirmé dans son témoignage que le fait qu'elle n'enregistrait pas les demandes de commandites et les documents correspondants dans le système standard DOMUS permettait au cabinet du ministre d'échapper à la surveillance du sous-ministre.

Le bureau de Ranald Quail ne pouvait donc pas surveiller le processus entourant les décisions ou « *l'input* » du cabinet du ministre concernant le programme et, on peut le supposer, était obligé de s'en remettre uniquement aux rapports fournis par Tremblay, Guité ou le ministre au sujet de l'attribution de ces montants substantiels de deniers publics.

Cette école minimaliste de la tenue de dossiers n'est pas limitée à ce seul Programme de commandites et devient en fait une caractéristique très courante et troublante de maints cabinets ministériels et officines bureaucratiques. Ceci est presque totalement attribuable à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) qui oblige à soumettre à l'examen public ou politique une bonne partie des informations qui circulent entre un cabinet ministériel et un ministère. La Loi a engendré le recours aux « notes adhésives » éliminables et autres moyens jetables pour enregistrer les décisions, commentaires ou instructions importantes, à une multitude d'efforts créatifs pour échapper aux processus normaux de gestion et d'archivage des documents sur papier, et à une approche minimaliste dans la rédaction des ordres du jour ou des comptes rendus de réunions. Toutes ces mesures ne sont pas seulement destinées à faire échec à l'objectif de la LAI en matière d'ouverture et de transparence, elles garantissent aussi qu'il n'existera plus tard aucune trace documentaire pour confirmer ou infirmer le souvenir d'instructions orales. Autrement dit, la mémoire institutionnelle écrite est à toutes fins utiles effacée. Dans le cas du Programme de commandites, il semble peu douteux que le souci de « ne laisser aucune trace » avait pour objectif direct d'échapper aux procédures d'archivage régulières, à la surveillance systématique du sous-ministre et à toute analyse judiciaire du programme qui pourrait éventuellement être entreprise plus tard.

Le 22 janvier 1999, Pierre Tremblay demande par les voies normales de la Commission de la fonction publique à être muté de son poste au cabinet ministériel à un poste à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC). On sait aujourd'hui que

cette demande a été formulée pour faciliter une transition en douceur orchestrée « à l’interne » par Tremblay et Chuck Guité, lequel prévoyait prendre sa retraite de chef du Programme de commandites dans les mois suivants. La nomination de Pierre Tremblay au poste de directeur général, Coordination des communications stratégiques, est confirmée le 17 février 1999 au niveau EX-02. Voici les étapes suivies pour approuver cette nomination, selon un Énoncé de preuve déposé devant l’Enquête par la CFP :

- 22 janvier 1999 — la Commission de la fonction publique reçoit une demande de TPSGC pour nommer M. Pierre Tremblay de façon prioritaire au poste de directeur général, Coordination des communications stratégiques;
- 22 janvier 1999 — la CFP confirme que M. Tremblay satisfait au critère de trois années de service pour être admissible à l’exonération de concours au titre du paragraphe 39(4) de la LEFP;
- 28 janvier 1999 — la CFP approuve une stratégie de dotation consistant à nommer M. Tremblay comme remplaçant de M. Guité, sous réserve d’une entrevue et de l’examen de compétence standard des « EX »;
- 12 février 1999 — M. Tremblay passe l’exercice de simulation standard destiné à juger sa compétence en gestion au niveau EX; ce résultat général est qu’il est « très efficace »;
- 12 février 1999 — M. Tremblay passe une entrevue devant un comité composé de Chuck Guité, d’un représentant du BCP et d’un consultant en dotation de la CFP; leur conclusion est qu’il est qualifié pour occuper le poste;
- 17 février 1999 — M. Tremblay est nommé¹³⁰.

En avril de la même année, Isabelle Roy suit Pierre Tremblay comme elle l’a souvent fait dans sa carrière. Elle aussi s’est prévalu de son droit

d'accès prioritaire comme employée exonérée pour quitter le cabinet du ministre et entrer à la DGSCC afin de travailler sur le Programme de commandites pour le ministère. Comme elle n'est pas au niveau EX, sa nomination n'exige qu'une confirmation de son admissibilité à l'exonération par la CFP, c'est-à-dire une confirmation qu'elle a été employée dans un cabinet ministériel à un niveau suffisamment élevé pendant trois ans, et que Pierre Tremblay, le directeur général du programme, approuve sa nomination. Les deux collègues sont à nouveau réunis, cette fois de l'autre côté de la barrière politico-bureaucratique.

Ces nominations soulèvent un certain nombre de questions importantes au sujet de l'accès prioritaire du personnel exonéré. On peut penser que le processus d'approbation plus rigoureux établi à l'époque pour les nominations au niveau EX d'employés exonérés était destiné à garantir que les personnes provenant des cabinets ministériels posséderaient réellement les compétences en gestion, les connaissances et la capacité d'exécuter le travail prévu, et qu'il ne s'agissait pas de « mauvais sujets » dont le ministre essayait de se débarrasser. Une vérification interne effectuée en 2000 mentionne de sérieux problèmes dans la gestion des programmes de commandites sous la direction de M. Tremblay et des questions concernant la capacité réelle du système d'évaluation à déterminer exactement les compétences en gestion. On sait que M. Tremblay souffrait d'un problème d'alcoolisme. On connaissait bien dans les milieux d'Ottawa¹³¹ sa prédilection pour les longs repas et pour la tenue de réunions à la Tribune de la presse ou dans d'autres bars de la ville. De fait, M^{me} Roy a témoigné durant l'Enquête qu'elle s'était retrouvée à gérer quasiment seule le programme, quelques mois après sa nomination, à cause des absences répétées de M. Tremblay, l'après-midi, causées par son alcoolisme¹³². Comment se fait-il que cette dépendance n'ait pas été décelée durant son évaluation psychologique? La CFP a-t-elle fait preuve de diligence raisonnable dans son examen des antécédents professionnels et des références du candidat, ou le processus d'évaluation était-il tellement

déficient qu'il n'a pas permis de déceler un problème de santé aussi grave, manifestement pertinent dans le cadre d'une gestion responsable?

Une lettre distribuée par la Commission de la fonction publique aux chefs du personnel des ministères le 19 janvier 2000, soit un an après cette nomination, donne une idée de la négligence qui a certainement joué un rôle dans cette évaluation. Évoquant ce document dans son Énoncé de la preuve devant l'Enquête, la CFP dit ceci :

[Traduction]

Avant cette époque (le 19 janvier 2000), s'il y avait un poste pour lequel un ministère souhaitait envisager un candidat de cabinet ministériel bénéficiant d'un droit d'accès prioritaire, on mettait sur pied un comité de sélection... mais, alors que l'exercice de simulation était impératif, les références n'étaient pas systématiquement vérifiées si un ou plusieurs membres du comité de sélection avaient une connaissance suffisante et favorable des antécédents professionnels du candidat¹³³.

Dans le cas de Pierre Tremblay, son bon ami et homologue ministériel, Chuck Guité, était le représentant du ministère à ce comité de sélection et s'était sans aucun doute porté garant de son caractère et de sa compétence. Au vu du résultat, on peut supposer qu'aucune autre vérification des références n'a été effectuée et que cette nomination a été faite uniquement sur la foi de la recommandation de M. Guité.

Nonobstant la question de compétence, on peut également supposer qu'il y avait alors une certaine forme de « vérification » systémique des nominations à certains postes de membres de cabinets ministériels ayant un droit prioritaire pour s'assurer que cela n'entraînerait aucune forme de politisation des programmes ou des ministères concernés — que quelqu'un ayant le pouvoir d'intervenir faisait un minimum de vérifications pour s'assurer qu'il n'y avait aucun relent de collusion

politico-bureaucratique dans les nominations. Dans ce cas, il est clair que toutes les mesures de sauvegarde ont échoué. Bien que l'on sache que certains cadres étaient à l'époque « mal à l'aise » avec la nomination de Pierre Tremblay, celle-ci n'a pas seulement été approuvée, elle l'a été rondement, avec une vitesse et une efficacité qu'on peut seulement qualifier d'extraordinaires. Entre la première demande officielle de M. Tremblay concernant son admissibilité, le 22 janvier 1999, et la confirmation de sa nomination, le 19 février, moins de quatre semaines seulement se sont écoulées. Pourquoi les personnes qui étaient « mal à l'aise » n'ont-elles rien fait?

La réponse est peut-être encore une fois que M. Tremblay avait passé avec succès tous les examens structurels et toutes les entrevues qui auraient pu donner à la CFP de solides raisons de refuser sa nomination. En l'absence de telles raisons, il n'existait aucun règlement empêchant un employé exonéré d'être nommé dans un ministère ou pour un programme dont il avait eu à s'occuper au niveau politique. En fait, comme je l'ai déjà indiqué, le candidat est tacitement encouragé par la législation à identifier le poste qui lui conviendrait et on peut penser que la plupart de ses contacts seraient des personnes travaillant dans le ministère associé au cabinet du ministre. En conséquence, les commissaires de la Commission de la fonction publique, au titre de leur pouvoir discrétionnaire, sont les seuls à pouvoir jouer le rôle de frein si une nomination politique est douteuse et, dans ce cas, ils n'ont manifestement pas exercé ce pouvoir.

Les commissaires n'étaient au demeurant pas les seuls à pouvoir bloquer cette nomination. Il est dit dans le document du BCP intitulé *Guide du sous-ministre* que :

Les responsabilités portant sur la gestion du personnel dans la fonction publique, dont les nominations, les relations entre l'employeur et les employés et l'organisation des ministères, sont

attribuées directement à l'administrateur général plutôt qu'au ministre. Ce sont le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique qui délèguent les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines aux sous-ministres directement¹³⁴.

Ce pouvoir permet de se demander pourquoi Ranald Quail, un collègue de longue date de M. Tremblay, qui devait à l'évidence être au courant à la fois de son allégeance politique reliée à la gestion du Programme de commandites, de ses problèmes médicaux et de son mode de vie, aurait approuvé sa nomination comme successeur désigné de M. Guité? A-t-il simplement accepté l'évaluation de la compétence de M. Tremblay par la CFP et accordé d'office son approbation? A-t-il reçu de son ministre ou d'un membre du CPM qui connaissait l'intérêt considérable du candidat envers ce programme l'ordre d'approuver la nomination? S'il a agi à la demande de son ministre ou du CPM et qu'il était mal à l'aise avec la proposition, pourquoi n'a-t-il pas communiqué ses réserves au greffier? Ou alors, n'a-t-il simplement vu aucune raison évidente ou importante de restreindre ou de bloquer la nomination? Finalement, la réunification d'Isabelle Roy et de M. Tremblay du côté bureaucratique du Programme de commandites trois mois seulement après la nomination de M. Tremblay n'a-t-elle suscité aucune préoccupation dans l'esprit du sous-ministre au sujet du risque de politisation de la gestion du Programme?

Après avoir réfléchi aux facteurs qui ont pu influencer Ranald Quail à ce moment-là, un ancien mandarin a proposé l'explication suivante : « Écoutez, vous êtes le sous-ministre d'un ministère dont une branche est une maison de prostitution politique depuis des décennies. Êtes-vous prêt à abandonner votre virginité pour que ça cesse? » Cet ancien sous-ministre soupçonne que Ranald Quail n'avait pas d'autre choix que d'accepter que Pierre Tremblay succède à Charles Guité. « Allez-vous nommer un professeur de catéchisme pour diriger le bordel? Autant prendre quelqu'un qui y est déjà ». Cela dit, il soupçonne que

Ranald Quail doit aujourd'hui regretter profondément d'être resté sur la touche et de ne pas avoir consulté le greffier au sujet à la fois de ces nominations et des irrégularités qui commençaient à apparaître dans le Programme de commandites.

3.15

Le Programme de commandites : politisation partisane et structurelle

Une autre théorie permettrait d'expliquer pourquoi tant de personnes raisonnables et responsables ont décidé de « s'écarter » et, sinon d'entériner, au moins de fermer les yeux sur les événements du scandale de commandites. Dans son étude intitulée « L'Affaire Groupaction : un cas de politisation de la Fonction publique fédérale? »¹³⁵, Denis Saint-Martin avance l'idée que le scandale illustre deux formes différentes de politisation de la fonction publique. La première est illustrée par la nomination de Pierre Tremblay à Communications Canada, nomination qui, souligne-t-il, a été rendue possible par l'exonération prévue par l'article 39 de la LEFP. Il s'agit là d'un cas relativement classique de politisation partisane, où un individu proche du parti au pouvoir est intégré aux effectifs permanents de la fonction publique afin d'influencer l'administration en faveur d'objectifs politiques.

La deuxième forme de politisation est illustrée par les paroles et les actes de Charles Guité. Il s'agit alors de ce que le professeur Saint-Martin appelle un vice structurel, phénomène plus subtil et plus complexe. Il repose sur l'idée que la fonction publique n'est pas politiquement neutre quand l'ordre fédéral est menacé; face au risque de dissolution du pays signalé par le résultat serré du référendum de 1995, d'aucuns ont conclu qu'il était légitime de contrevenir aux règles dans la mesure où cela visait à préserver l'État. Autrement dit, ils ont pensé que la fin justifie les moyens. Bien que Saint-Martin ne voie pas là une excuse

légitime à ce qui s'est passé dans le scandale des commandites, il pense que cela établit un contexte expliquant pourquoi tant de fonctionnaires étaient prêts à s'écarter et à fermer les yeux sur des infractions évidentes à la procédure de passation des marchés, et pourquoi d'autres ont trouvé légitime de les commettre.

Dans sa critique de la politisation partisane rendue possible par l'exonération des cabinets ministériels, M. Saint-Martin rappelle bon nombre des objections traditionnellement soulevées par les détracteurs de cette règle : les agents ministériels sont par nature des bêtes partisanes incapables d'atteindre le niveau de neutralité politique exigé des fonctionnaires; leur nomination par cette « porte en arrière » équivaut à du favoritisme politique et va à l'encontre des principes d'ouverture, de transparence et de mérite censés régir les nominations dans la fonction publique; et cette forme de politisation par le parti au pouvoir peut servir d'instrument de contrôle politique pour influencer le comportement des administrateurs dans la mesure où les gestionnaires nommés partagent l'idéologie politique du parti gouvernemental et sont solidaires avec lui.

Dans le cas de Pierre Tremblay, M. Saint-Martin conclut que la règle de l'exonération a servi à atteindre ce dernier objectif, c'est-à-dire que M. Tremblay a été nommé pour assurer la présence d'un administrateur partageant l'idéologie du gouvernement et solidaire avec lui, et par l'intermédiaire de qui la branche politique du gouvernement pourrait imposer son contrôle aux activités du ministère. Dans ce cas précis, la nomination de M. Tremblay donnait au gouvernement l'assurance que les choses continueraient « comme d'habitude » et qu'aucun « professeur de catéchisme » n'accéderait au poste et ne contesterait le système établi sous l'administration de M. Guité.

La politisation structurelle est une forme légèrement différente et plus subtile de politisation. Elle se manifeste dans la conviction idéologique

que l'objectif ultime de la bureaucratie est de préserver l'État canadien. Saint-Martin en retrace l'origine dans les efforts déployés par l'administration Trudeau pour créer une fonction publique moderne et bilingue comme moyen de forger une plus grande cohésion sociale et l'unité nationale du Canada. Saint-Martin soutient que cette politique de bilinguisme appliquée pour combattre la cause séparatiste a servi à inscrire dans le « code génétique institutionnel »¹³⁶ de la fonction publique l'obligation de promouvoir et de défendre l'unité nationale. Selon lui, cet impératif va à l'encontre du principe de neutralité politique exigeant que les fonctionnaires n'aient aucune orientation politique de cette nature et il avance, comme preuve de son existence, le fait que, dans une situation telle que le référendum du Québec, la fonction publique n'est pas neutre en ce qui concerne son résultat. Au contraire, elle est institutionnellement prédisposée à combattre de telles menaces et, par conséquent, les fonctionnaires qui épousent ces valeurs sont « politisés ». Tout en concédant que ce type de polarisation est qualitativement différent de la politisation partisane dans laquelle la bureaucratie s'aligne sur les thèses de tel ou tel parti, Saint-Martin soutient que cela reflète l'adhésion à un certain type de régime politique et, de ce fait, représente une abrogation de la neutralité politique.

Dans sa thèse de politisation structurelle, le professeur Saint-Martin s'empresse de préciser que cela n'était pas en soi la cause de la mauvaise gestion du Programme de commandites. En revanche, ce phénomène permet d'expliquer pourquoi, à un moment donné, un fonctionnaire est prêt à transgresser les règles de régularité et de probité afin de lutter contre ce qu'il estime être une menace au régime qu'il se sent obligé de défendre. Cette explication illustre également l'importance d'une remarque de Tony Macerollo déjà mentionnée, lorsqu'il disait qu'il est important que le personnel politique et le ministère définissent précisément ce qu'ils entendent par « politique politicienne » de façon à délimiter clairement les rôles respectifs de chaque partie. Certes, les

avis politiques de nature strictement partisane sont faciles à identifier (p. ex., nous ne contrôlons pas ce comité; annulez ce programme et nous perdrons les prochaines élections, etc.), mais il est beaucoup plus difficile de tracer la ligne et de respecter les rôles quand la question concerne un objectif politique beaucoup plus large et diffus comme combattre la cause séparatiste.

Les remarques de Saint-Martin ramènent à l'esprit la justification avancée par Chuck Guité dans son témoignage devant le Comité des comptes publics et devant l'Enquête sur les commandites, lorsqu'il a continuellement répété que c'était « la guerre ». Des règles ont peut-être été enfreintes, des lignes ont peut-être été franchies, mais c'était pour une cause supérieure. Si cela a pu avoir des répercussions négatives, il s'agissait simplement de dommages collatéraux dont la gravité était sans commune mesure avec la nécessité de gagner la guerre. Si l'on interprète le scandale des commandites de cette manière, l'empressement de tant de personnes à « s'écarter » et à ne pas s'ingérer dans des relations, activités et nominations qui contrevenaient si clairement aux règles de gouvernance devient légèrement plus compréhensible.

4 Quelles leçons peut-on tirer?

4.1

Observations et conclusions

La conclusion la plus honnête que l'on peut tirer d'un examen relativement exhaustif du rôle du personnel exonéré au sein du gouvernement canadien contemporain est peut-être qu'il n'y a pas de vérités absolues à trouver dans l'analyse des différents aspects de cette fonction, simplement des vérités nuancées. Si mes sources ont raison, ces agents politiques de soutien font leur travail de manière compétente dans environ la moitié des cas, en agissant de manière appropriée eu égard aux conventions existant depuis longtemps, bien que celles-ci soient

relativement mal définies, et en exerçant un jugement politique sain et constructif dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs relations avec le ministère. Dans la moitié des cas, c'est le contraire. De même, il n'existe aucun consensus absolu, en théorie ou en pratique, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, sur ce qu'est le rôle légitime du personnel exonéré dans le processus d'élaboration des politiques. Alors que le centre politique vient de passer plusieurs décennies à tenter d'enlever à la bureaucratie le contrôle de l'élaboration des politiques, d'aucuns estiment toujours qu'une participation active du personnel exonéré à cette fonction est illégitime, inappropriée, voire dangereuse. En revanche, les partisans d'un tel rôle continuent à croire que l'existence d'une capacité indépendante d'élaboration des politiques au cabinet du ministre est la meilleure défense du politicien contre le pouvoir d'une bureaucratie têtue et défendant ses propres intérêts — que la démocratie exige que les élus assument ce rôle, que c'est effectivement la queue politique qui doit faire frétiller le chien ministériel.

Question peut-être encore plus importante : qu'est-ce qu'est une contribution (« input ») politique légitime à la gestion des programmes gouvernementaux? Le ministre et son personnel ou les membres du CPM devraient-ils être des acteurs clés dans l'attribution des crédits de programmes, faire des « suggestions » ou avoir des relations directes avec les entreprises convoitant des contrats du gouvernement? « Glisser un mot » favorable dans le ministère est-il une activité politique appropriée ou l'exercice abusif de son influence? Il y a une ligne à ne pas franchir mais il ne semble pas y avoir de consensus sur son emplacement exact.

Pour ce qui est de savoir si le personnel politique donne ou tente de donner des ordres aux fonctionnaires, la seule conclusion possible est que cette pratique est subtile, assez répandue et, bien souvent, une nécessité pratique. Cela se produit en grande mesure dans le cadre de la collaboration régulière qui existe entre le cabinet ministériel et le

ministère même, ce qui fait qu'il est difficile de dire que ce sont « des ordres ». De même, la gymnastique sémantique pratiquée par les conseillers ministériels pour coder leurs desiderata dans un langage plus conforme à la ligne directrice du BCP, comme l'attestent les témoignages de l'Enquête sur les commandites, n'enlève rien au fait que ces « suggestions », « opinions » et autres « inputs » sont souvent envisagés comme des ordres et sont compris comme tels par les fonctionnaires. Je n'ai rien entendu durant mes conversations qui puisse indiquer que la plupart de ces interactions ou « ordres » visaient couramment à atteindre des objectifs de corruption ou n'étaient foncièrement pas conformes aux désirs généraux du ministre. La question de savoir comment les ordres du cabinet ministériel sont reçus par le ministère dépend largement de la réputation et de la crédibilité personnelles de l'employé exonéré qui les donne. Dans les activités ordinaires du gouvernement, la bureaucratie semble assez capable de résister aux tentatives d'agents politiques dévoyés de court-circuiter les règles de régularité et de saine gestion financière, et aussi de faire preuve de créativité pour faire en sorte que les désirs du cabinet ministériel soient exécutés « de manière honorable ». En ce sens, toute irrégularité grave ou complicité de la bureaucratie mentionnée au sujet du Programme de commandites semble avoir été une aberration plutôt que la règle. Pour reprendre l'expression de Harry Swain, « dans l'ensemble, le système réussit à fonctionner, cahin-caha ».

Cela dit, il est incontestable que les règles gouvernant la relation entre le personnel ministériel ou le CPM et la fonction publique sont terriblement inadaptées à la réalité concrète du cabinet politique moderne. Le personnel ministériel, dans son rôle de représentant du ministre, a souvent de bonnes raisons pour prendre des décisions et donner des ordres concernant des questions trop peu importantes pour exiger l'attention personnelle du ministre. La ligne directrice actuelle ne tient pas compte de l'autorité croissante des chefs de

cabinet, ni du pouvoir considérable que détiennent les cadres supérieurs du CPM. On n'a pas encore réussi à prendre en considération la sphère d'influence et d'action considérable et croissante du personnel exonéré dans la machinerie gouvernementale contemporaine en la conciliant avec la pauvreté relative de la surveillance exercée sur ses activités. On n'a pas encore comblé le trou noir que celles-ci représentent sur le plan de l'imputabilité. La tendance croissante des ministres à nier toute responsabilité ou imputabilité ministérielle pour l'action de leur personnel exonéré, comme l'ont montré les scandales des affaires Al-Mashat, Sgro et des commandites, laisse cette nouvelle « classe intermédiaire de personnes » dans une sorte de vide réglementaire sidéral. Ou l'on oblige les ministres à accepter leur responsabilité — à « prendre possession » des actions de leurs employés dans leur rôle de « représentants » — ou l'on devra trouver un rôle constitutionnel et accorder une protection au personnel politique pour lui permettre de prendre possession de ses propres actes et d'en assumer la responsabilité de plein droit. La première solution semble à l'évidence moins compliquée.

La question de la légitimité de l'exonération consentie au personnel ministériel pour permettre aux conseillers politiques chevronnés d'avoir un accès prioritaire à la fonction publique reste difficile. Tout bien considéré, je dirais que rares sont les personnes que j'ai interrogées qui pensent que cela constitue effectivement une menace sérieuse à la neutralité politique de la bureaucratie, bien que certains se soient élevés avec véhémence contre l'élitisme et l'apparence de droit divin que représente ce privilège. Bien que l'on admette qu'il puisse exister avec ce système un risque d'abus si les sous-ministres et autres détenteurs de pouvoirs délégués au sein des ministères et de la CFP ne font pas preuve de diligence raisonnable au sujet des nominations de niveau supérieur, je n'ai pas perçu, dans l'ensemble, de désir passionné d'abolir cette pratique.

Je n'en trouve pas moins la thèse de Denis Saint-Martin à ce sujet assez convaincante, notamment ses réflexions sur la manière dont une « politisation structurelle » de la fonction publique, voulant que la défense de l'unité nationale soit la priorité des priorités, a pu contribuer de manière importante à la complicité des fonctionnaires à l'égard des fautes commises dans le scandale des commandites. C'est l'une des explications les plus plausibles du fait que tant de membres de TPSGC et d'autres entités bureaucratiques ont choisi de « s'écarter » face à des irrégularités financières aussi flagrantes et à des nominations à la fonction publique aussi contestables. Bien que cela soulève des questions sérieuses et légitimes sur la neutralité « politique » générale de la fonction publique, ce qu'il importe de retenir de cette discussion, ce n'est pas que l'exonération du personnel ministériel existe mais que cette politisation structurelle de la fonction publique a peut-être permis que ce privilège soit abusé — que les « contrôles » supposément enchâssés dans le système à la CFP et aux paliers supérieurs des ministères non seulement n'ont pas fonctionné mais ont aussi failli à plusieurs égards cruciaux. Si M. Tremblay et Isabelle Roy avaient posé leur candidature aux postes qu'ils convoitaient sans l'exonération et avaient participé au processus de concours ordinaire, le système les aurait-il quand même acceptés? Je soupçonne que oui.

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, qui est censé être une mesure de protection publique contre les conflits d'intérêts et les comportements contraires à l'éthique de la part du personnel exonéré, s'est avéré complètement inefficace du point de vue tant de sa conception que de sa mise en œuvre. La manière dont le commissaire à l'éthique interprète son mandat en disant qu'il n'a pas le pouvoir de faire enquête sur les plaintes formulées contre le personnel exonéré, ainsi que sa réticence à surveiller de manière proactive le respect des dispositions touchant les conflits d'intérêts, rendent cette législation

inutile comme instrument de prévention ou de sanction des entorses à l'éthique. La modification récemment apportée au Code pour autoriser l'exonération des adjoints ministériels à temps partiel par rapport à toutes ses dispositions, sauf celles de la première partie, en diminue encore plus l'efficacité. Alors qu'un lobbyiste en vue me rappelait, au sujet des intentions subversives de l'administration actuelle concernant la protection de ses partisans et alliés politiques au moyen de cette modification, la devise de la ministre Carolyn Bennett — « Il ne faut jamais attribuer à la conspiration ce qui a pu être accompli par le chaos » — elle n'en semble pas moins enlever à toutes fins utiles à la supervision au demeurant inefficace du commissaire à l'éthique la responsabilité du nombre croissant d'agents politiques qui partagent leur temps professionnel entre la prestation de conseils aux ministres et l'exercice d'un lobbying auprès d'eux. En outre, le fait que les ministres semblent avoir de plus en plus recours à du personnel politique à temps partiel « privé » rémunéré par l'État ou, pis encore, à même leurs ressources personnelles, et opérant largement en dehors des frontières conventionnelles du cabinet ministériel, surgit peu à peu comme une autre question méritant un examen approfondi.

4.2

Des pistes pour l'avenir

Quel que soit l'angle sous lequel on l'envisage — théorique, pratique, institutionnel, constitutionnel, moral, académique et historique —, le rôle du personnel ministériel continue à l'évidence d'être relégué dans une sorte de purgatoire indéfinissable. Il ne peut prétendre à la légitimité comme descendant de la théorie de Westminster ni comme rejeton de la Constitution canadienne, ce qui explique pourquoi ses conditions d'exercice sont en grande mesure dictées par la convention. La doctrine de responsabilité ministérielle qui devrait légitimement constituer l'assise constitutionnelle de ce rôle peut être, nous l'avons vu, une chose volage et relativement malléable. Pour compliquer encore

plus les choses, ce rôle se réincarne constamment, collectivement et individuellement. Non seulement les nouveaux gouvernements essayent régulièrement d'imposer de nouveaux titres, pouvoirs, fonctions et, à l'occasion, contraintes au rôle, mais la plupart des titulaires abordent leurs nouvelles fonctions sans feuille de route et forgent eux-mêmes leur propre style de gestion en fonction de leur énergie, de leur instinct, de leur volonté d'innover et de leur volonté de gagner à tout prix. Les nouveaux gouvernements ne disposent d'aucun manuel exhaustif sur le fonctionnement légitime d'un cabinet ministériel. C'est une roue qu'il faut constamment réinventer même si, comme notre recherche l'a indiqué, sa trace reste étonnamment constante.

En cherchant des recommandations plausibles pour cette phalange largement non gouvernée et peut-être ingouvernable d'orphelins législatifs, on ne peut s'empêcher de songer que le caractère idiosyncratique et culturellement variable des cabinets ministériels et des administrations gouvernementales fait qu'il est difficile et, à certains égards, peu souhaitable, d'envisager des propositions définitives. Il n'en reste pas moins que les constatations suivantes sont claires :

- il faut trouver un consensus sur l'imputabilité des ministres pour les actions de leur personnel politique; ou bien les ministres reconnaissent et acceptent pleinement la doctrine de responsabilité ministérielle à l'égard des actions ou de l'inaction de leur personnel, ou bien l'on devra imaginer un nouveau mécanisme de reddition de comptes pour sortir cette question de l'abîme dans lequel elle tombe continuellement depuis les années 80;
- il convient d'entreprendre des recherches non partisans beaucoup plus étoffées sur le fonctionnement quotidien réel du cabinet ministériel et du CPM, ce qui aidera les partis politiques à guider les ministres dans le choix de candidats appropriés, à apprendre aux ministres comment faire l'usage le plus efficace possible du personnel exonéré, et à aider les équipes de transition dans la formation de leur nouveau personnel ministériel et l'élaboration de programmes internes de formation continue;

- le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et la *Loi sur le Parlement du Canada* doivent être révisés en ce qui concerne la compétence du commissaire à l'éthique envers le personnel ministériel; les règlements appliqués au personnel à temps plein et à temps partiel doivent être harmonisés pour assurer l'application d'un ensemble de règles cohérent à tous les conseillers obtenant un accès privilégié aux affaires de l'État; il convient de surveiller de plus près les activités de lobbying avant et après mandat du personnel entrant et sortant, et d'assurer l'observation des règles au moyen de mécanismes appropriés de supervision et de sanction;
- il convient d'entreprendre un examen des lignes directrices du Bureau du Conseil privé destinées aux ministres et sous-ministres et des lignes directrices du Conseil du Trésor destinées aux ministres, du point de vue du rôle du personnel ministériel en matière d'élaboration de politiques, afin de déterminer si certaines des dispositions de ces deux documents nécessitent ou non une conciliation théorique et (ou) technique;
- après confirmation de son recrutement, le personnel exonéré devrait être tenu de participer à un séminaire d'une journée ou à un exercice similaire dispensé par le Conseil du Trésor, comprenant notamment un cours sur la *Loi sur l'accès à l'information* et sur le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, ainsi qu'un aperçu de toutes les autres règles, politiques ou règlements concernant les pouvoirs respectifs des cabinets ministériels et des ministères, la gestion des documents, de la correspondance et des archives, les règlements financiers, l'utilisation des machines à signature, les congés pour campagnes politiques, etc., auxquels sont assujettis les conseillers politiques dans l'exercice de leurs fonctions; la « certification » ainsi obtenue garantirait au minimum l'exposition de tous à ces règles, politiques et conventions, même si elles ne garantissent pas nécessairement leur observation future.

D'autres pays du Commonwealth, dont l'Écosse, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ont été confrontés à bon nombre d'incidents et

de problèmes de même nature que le Canada en ce qui concerne les conseillers politiques, et la plupart se sont dotés de politiques et de lignes directrices beaucoup plus exhaustives pour leur personnel ministériel. À l'heure actuelle, le Royaume-Uni se penche sur les recommandations du rapport d'un Comité sur les normes de la vie publique qui propose une approche beaucoup plus législative de la réglementation des conseillers politiques. Ces recommandations comprennent la création d'une catégorie de fonctionnaires séparée et différente des fonctionnaires ordinaires. Le comité recommande de plus l'insertion dans la législation primaire des paramètres de la relation entre les conseillers et la fonction publique, des amendements au code ministériel régissant la responsabilité des ministres pour la gestion de leur personnel et l'imposition éventuelle de mesures disciplinaires, l'attribution de contrats aux conseillers, et l'obligation pour les conseillers non rémunérés de respecter le Code de conduite des conseillers spéciaux du Royaume-Uni. Bien que l'apparition de conseillers politiques indépendants soit un phénomène relativement récent en Grande-Bretagne, par rapport au Canada — les cabinets ministériels de Whitehall étaient normalement issus de la fonction publique permanente —, il est évident que ce pays est largement en avance sur le Canada dans ses politiques à leur sujet. Un Code de conduite des conseillers spéciaux a déjà été rédigé pour tenir compte de la situation particulière de ce groupe unique d'agents ministériels. L'absence de telles lignes directrices directes et de surveillance au Canada semble suggérer un manque de volonté politique, ou peut-être d'opportunité politique, de définir par voie réglementaire ou législative le rôle de ces personnes nommées par les ministres, lesquelles restent ainsi des orphelins législatifs dans un système au demeurant fortement réglementé et supervisé. Il va sans dire que l'Enquête sur les commandites pourrait justement offrir cette opportunité — en étant le moment politiquement correct d'enchâsser dans une loi un ensemble clair et exhaustif de normes à l'intention du personnel politique à partir du méli-mélo actuel de lignes directrices,

codes et conventions, et s'appuyant sur des mécanismes idoines de rapport, de surveillance et de sanction. Une telle loi aiderait sans aucun doute à combler le gouffre politico-bureaucratique dans lequel tombe régulièrement le personnel ministériel et à clarifier aux yeux de tous les incohérences actuelles des règles et mécanismes de responsabilité qui le gouvernent.

Bien qu'une loi permette certainement d'apporter une solution cohérente à ces questions, il existe aussi d'autres méthodes pour influencer de manière constructive le rôle du conseiller politique. Les spécialistes que j'ai interrogés des deux côtés de la porte des cabinets ministériels ont été unanimes à approuver l'idée de déployer un tel effort pour rehausser le calibre du personnel ministériel et de lui offrir au moment de son recrutement un programme cohérent d'initiation et de formation professionnelle, conforme au niveau élevé de ses responsabilités.

En cherchant des précédents susceptibles d'appuyer de telles recommandations, le modèle le plus adéquat et pertinent que j'aie découvert est un programme américain intitulé *The White House Interview Program* (le programme d'entrevues de la Maison-Blanche). Cette initiative est essentiellement financée par une fondation de charité non partisane, les Pew Charitable Trusts, et est destinée à recueillir des informations complètes et comparables sur le rôle du personnel de la Maison-Blanche depuis six administrations. Cette tâche importante est accomplie en réalisant des entrevues auprès de 75 anciens membres du personnel politique et en consultant les documents des bibliothèques présidentielles ainsi que des sources secondaires. J'ai été frappée par la logique de cette approche : « Plutôt que de dire au nouveau groupe comment il devrait organiser la Maison-Blanche, nous lui donnerons des informations sur comment cela s'est fait dans le passé ainsi que sur les résultats que cela a donné »¹³⁷. Après l'élection d'un nouveau président, l'équipe de transition pourra se servir de cette « mémoire institutionnelle » non

partisane pour établir les descriptions de postes, les modèles de gestion et les meilleures pratiques correspondant le mieux à ses besoins. À terme, l'existence de ces données encouragera aussi les partis politiques et les instituts de recherche en politiques publiques à ajouter des éléments à cette précieuse banque d'analyse et d'interprétation de cette fonction importante.

Le programme d'entrevues de la Maison-Blanche semble être une approche éminemment raisonnable et utile d'une fonction qui, de par sa nature même, ne peut raisonnablement avoir beaucoup de mémoire institutionnelle. La profondeur des recherches historiques, remontant à six administrations, et le caractère non partisan de l'organisme gérant le programme assurent que les informations recueillies seront mises à la disposition de toute nouvelle administration politique, quelle que soit son allégeance partisane. En rassemblant un large éventail d'anecdotes politiques et d'observations personnelles, c'est la recherche elle-même qui devient le « mentor ». On évite ainsi le caractère rigide et prescriptif que pourrait avoir un manuel ou une politique émanant d'une agence centrale — documents que les nouveaux arrivants risquent de voir d'un œil soupçonneux ou de rejeter comme étant soit la création de leurs prédécesseurs, soit les rêves en couleurs d'une bureaucratie intéressée. Le projet permet plutôt à chaque nouvelle administration de tirer ses propres conclusions de son analyse des dossiers historiques, et de définir sa propre approche du rôle en fonction des succès et des échecs des prédécesseurs.

Les recherches effectuées pour le programme de la Maison-Blanche ont été réunies par des universitaires de premier plan ayant étudié la Maison-Blanche dans une série de rapports témoignant d'une franchise remarquable à l'égard de certaines des questions cruciales entourant la vie dans un cabinet politique. Voici, à titre d'exemple, les sous-titres du chapitre 1 du sixième rapport intitulé « Le monde de la Maison-Blanche — Démarrage, organisation et pressions professionnelles » :

Forces œuvrant contre une transition harmonieuse à la Maison-Blanche

- Il faut du temps pour apprécier la place du personnel
- La Maison-Blanche, structure artificielle
- Découvrir des « initiés » sachant de quoi ils parlent
- Arriver au travail fatigué
- Les premières erreurs coûtent cher en énergie.

Un projet semblable entrepris au Canada, peut-être sous l'autorité du Conseil du Trésor (recommandé par un sous-ministre pour sa neutralité politique puisque « tous les partis le haïssent autant ») ou, de préférence, d'une fondation ou d'un centre de réflexion non partisan, offrirait au nouveau personnel politique et aux bureaucrates un outil de référence remarquable. Les « meilleures pratiques » que révélerait sans aucun doute spontanément cette recherche aideraient considérablement les nouveaux chefs de cabinet à établir des politiques et pratiques administratives fondées sur de saines recherches plutôt que, comme certains l'ont admis, sur un sentiment de confusion la plus totale. Certes, cela ne produirait pas les réponses aux nombreuses questions concernant l'autorité, les ordres, la reddition de comptes et les relations avec les ministères, mais cela éclairerait la voie du futur en fonction des pratiques passées et offrirait au personnel ministériel des points de référence sur lesquels modeler son comportement et éviter les erreurs de ses prédécesseurs. Cela permettrait aussi de faire la distinction entre « les légendes urbaines » qui circulent sur la Colline du Parlement et des vérités plus utiles, et apprendrait au minimum à chaque nouveau chef de cabinet, dès le premier jour, pourquoi il est essentiel de ne rien laisser dans sa boîte de courrier avant de quitter le bureau.

Un tel projet canadien d'entrevues parlementaires répondrait-il à tous les problèmes posés par l'Enquête sur les commandites au sujet du

personnel ministériel? Hélas, non. Au mieux, ce serait un premier pas important et utile pour décrire l'histoire sociale du personnel politique comme entité parlementaire. Cela permettrait de saisir et de consolider la mémoire institutionnelle de ceux qui ont exercé cette fonction en recueillant le fruit de leur expérience à travers un prisme non partisan. Cela permettrait de mieux repérer les lacunes, les incohérences, les échappatoires législatives et les lignes de faille systémiques qui contribuent à l'inconduite du personnel exonéré et, plus important encore, de profiter de la sagesse et des leçons de ceux qui ont le mieux réussi dans ce rôle. Le projet deviendrait un outil de mentorat, de formation, d'instruction et de mise en garde du personnel ministériel dans la pratique de son art politique.

Un résultat d'évaluation de 50-50 ou même de 60-40 sur l'échelle de « bon à mauvais » n'est pas acceptable pour un rôle aussi important dans la gestion des affaires de l'État que celui de l'adjoint ministériel. Toutefois, ce n'est pas non plus étonnant, vu le degré élevé de jeunesse et d'amateurisme qui est typique de ce personnel, la variabilité des personnalités et aptitudes des ministres qui font le recrutement, le débat traditionnel sur son rôle légitime dans l'élaboration des politiques, les tensions provoquées par les disparités d'âge, d'expertise et d'expérience entre les individus et leurs homologues des ministères, ainsi que les énormes pressions, politiques et personnelles qu'ils subissent dans ce rôle. C'est une expérience semblable à nulle autre mais qui mérite d'être analysée, professionnalisée et mémorisée dans l'intérêt et pour l'éducation de ceux qui viendront après. S'ils connaissaient mieux leur histoire, les adjoints ministériels ne seraient pas condamnés, comme dit le dicton, à la répéter.

Notes en fin de texte

-
- ¹ Dans le cadre de cette étude, les expressions « personnel exonéré », « personnel politique » et « personnel ministériel » sont interchangeables.
- ² J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, n° 1, printemps 1967, p. 25.
- ³ Peter C. Newman, « We've seen this before », *Maclean's Magazine*, 27 avril 2005.
- ⁴ J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: an unreformed part of the public service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, n° 1, printemps 1967, p. 26.
- ⁵ J.E. Hodgetts, « The Civil Service and Policy Formation », dans J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, n° 1, 1967, p. 25.
- ⁶ J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: an unreformed part of the public service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, n° 1, printemps 1967, p. 25, dans Donald Savoie, « The Minister's staff: The need for reform », *Administration publique du Canada*, n° 4, hiver 1983.
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ *Ibid.*
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ Conversation avec Sonny Gordon, jeudi 9 juin 2005, Montréal.
- ¹² Conversation avec Jerry Yanover, 20 juin 2005, Ottawa.
- ¹³ Ministre des Finances, 1939-1946.
- ¹⁴ Ministre des Finances, 1946-1948.
- ¹⁵ Mitchell Sharp, *Which Reminds Me . . .*, University of Toronto Press, 1994, p. 112.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ J.R. Mallory, p. 27.
- ¹⁸ Paul Tellier, « Pour une réforme des cabinets de ministres fédéraux », *Administration publique du Canada*, vol. 11, n° 4, 1968, p. 423.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 423.
- ²⁰ Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, University of Toronto Press, 2003, p. 7.
- ²¹ *Ibid.*, p. 22.
- ²² Conversation téléphonique avec Harry Swain, sous-ministre à la retraite, 3 juin 2005.
- ²³ Peter Hennessy, *Whitehall*, London, Fontana Press, 1989, p. 511-512, cité dans C.E.S. Franks, étude inédite sur le personnel des cabinets ministériels, 24 avril 2005.
- ²⁴ *Ibid.*
- ²⁵ Cité dans Thomas A. Hockin, *Government in Canada*, 1977, dans Donald Savoie, « The Minister's Staff: The Need for Reform », *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 4, 1983, p. 519.
- ²⁶ Donald Savoie, « The Minister's Office: The Need for Reform », *Administration publique du Canada*, p. 514.

- ²⁷ On trouvera une discussion plus détaillée dans Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 44.
- ²⁸ Cité dans H.A. Gert et C. Wright Mills, de *Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Routledge, 1970, cité dans Savoie, p. 44.
- ²⁹ Conversation avec Jerry Yanover, 20 juin 2005, Ottawa.
- ³⁰ Blair Williams, *The Para-political Bureaucracy, in Parliament, Policy and Representation*, Kenneth Kernaghan et coll., Methuen, 1980, p. 219.
- ³¹ *Ibid.*, p. 220.
- ³² Selon les souvenirs personnels de l'auteur.
- ³³ Jean-Luc Pépin, durant la période des questions, 1993.
- ³⁴ Conversation avec Hugh Segal, 23 mai 2005, Kingston.
- ³⁵ Communiqué de presse du CPM cité dans Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 124.
- ³⁶ Loretta J. O'Connor, « Chief of Staff », *Policy Options*, vol. 12, n° 3, avril 1991, p. 24.
- ³⁷ Conversation avec l'ancien sous-ministre Arthur Kroeger, 2 mai 2005, Ottawa.
- ³⁸ Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 124.
- ³⁹ *Ibid.*, p. 124.
- ⁴⁰ Conversation avec un ancien membre de haut niveau du Bureau du Conseil privé, 13 juin 2005, Ottawa.
- ⁴¹ Conversation téléphonique avec un ancien sous-ministre, 3 juin 2005.
- ⁴² Conversation avec Tony Macerollo, 13 juin 2005, Ottawa.
- ⁴³ Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 127.
- ⁴⁴ Amy Smith, « Nova Scotia MP's slam aides pay hikes », *Halifax Chronicle Herald*, janvier 2004.
- ⁴⁵ *Ibid.*
- ⁴⁶ J.R. Mallory, p. 25.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.
- ⁴⁸ *Ibid.*, p. 25.
- ⁴⁹ Arthur Kroeger se souvient d'un nouveau ministre ayant perdu toute capacité de travail pendant 10 jours après sa nomination au Cabinet.
- ⁵⁰ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, par. 39(1) (L.R.C., 1985).
- ⁵¹ Conseil du trésor du Canada, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, Annexe C (2003). À titre de comparaison, les budgets du personnel ministériel s'élevaient à 78 000 \$ en 1968, 130 000 \$ en 1975, 230 000 \$ en 1981 et environ 400 000 \$ en 1991, après les compressions budgétaires. Voir Loretta J. O'Connor, « Chief of Staff », p. 23. Cette boulimie budgétaire s'explique par l'accroissement du nombre d'employés dans les cabinets ministériels (d'un adjoint exécutif avec personnel de soutien à 8 à 15 employés au niveau de la haute direction, voire plus, et beaucoup moins de personnel de soutien) et la hausse considérable des échelles salariales.
- ⁵² *Ibid.*, annexe B.
- ⁵³ Conversation avec l'ex-adjoint exécutif Ron Hallman, 15 juin 2005, Ottawa.
- ⁵⁴ Martha Joynt Kumar, *The White House World, The White House 2001 Project*, 12 décembre 2000, à <http://whitehouse2001.org>.
- ⁵⁵ Conversation avec un consultant en médias d'Ottawa, 1^{er} juin 2005.
- ⁵⁶ Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*, Centre canadien de gestion, avril 1994.

- ⁵⁷ Conversation téléphonique avec Fred Drummie, ex-bureaucrate et ex-adjoint exécutif du ministre des Transports Doug Young, août 2005, St. Stephens (Nouveau-Brunswick).
- ⁵⁸ Conversation avec Jerry Yanover.
- ⁵⁹ Conversation avec un ex-cadre du BCP, 13 juin 2005, Ottawa.
- ⁶⁰ Cité dans Micheline Plasse, p. 34.
- ⁶¹ Conversation avec Jerry Yanover.
- ⁶² Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*.
- ⁶³ Blair Williams, *The Para-political Bureaucracy in Ottawa*, p. 221.
- ⁶⁴ Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government, 1990*, p. 25.
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 26.
- ⁶⁶ Conversation avec Tony Macerollo, 13 juin 2005, Ottawa.
- ⁶⁷ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, 1985, par. 39(2).
- ⁶⁸ Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, mai 2004.
- ⁶⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, Annexe A, Structure des postes du personnel exonéré, 2003.
- ⁷⁰ Conversation avec l'honorable John Crosbie, 15 juillet 2005, St. John's.
- ⁷¹ Fifth Annual Terrific Twenty-five Staffer Survey, *The Hill Times*, 25 avril 2005, p. 25.
- ⁷² Cité dans Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*, p. 46.
- ⁷³ Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff*, Centre canadien de gestion, 1994, p. 27.
- ⁷⁴ Conversation avec Arthur Kroeger.
- ⁷⁵ Professeur C.E.S. Franks, Paper on Minister's Office Staff, étude inédite, 24 avril 2005, p. 2.
- ⁷⁶ Micheline Plasse, *Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990*, p. 34.
- ⁷⁷ Conversation avec Hugh Segal.
- ⁷⁸ Conseil du Trésor du Canada, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, Annexe A.
- ⁷⁹ Donald Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 129.
- ⁸⁰ Savoie, *Breaking the Bargain*, p. 198.
- ⁸¹ Conversation avec un ancien cadre du BCP.
- ⁸² Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, mai 2004.
- ⁸³ Conversation téléphonique avec un ex-adjoint spécial du gouvernement Mulroney, 6 septembre 2005.
- ⁸⁴ Micheline Plasse, p. 37.
- ⁸⁵ Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, mai 2004.
- ⁸⁶ Témoignage d'Alex Himmelfarb devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, p. 1955-1956.
- ⁸⁷ Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 2003.
- ⁸⁸ Neco Cockburn, « Judge rejects Mounties' plea to tell the whole story on Arar », *The Ottawa Citizen*, juin 2005, p. 3.
- ⁸⁹ Détails fondés S.L. Sutherland, « The Al-Mashat Affair: administrative accountability in parliamentary institutions », *Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 4, p. 573-603.
- ⁹⁰ *Ibid.*, p. 592.

- ⁹¹ Conversations avec des anciens sous-ministres et employés exonérés.
- ⁹² *Loi sur le Parlement du Canada*, al. 72.07(a), mai 2004.
- ⁹³ Conversation téléphonique avec Duff Conacher, *Démocratie en surveillance*, 29 septembre 2005.
- ⁹⁴ *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004, par. 4(1).
- ⁹⁵ Bureau du Conseil privé, « Fiche d'information — *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat* », à www.pco-bcp.gc.ca. Document non daté.
- ⁹⁶ Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignages, 28 juin 2005.
- ⁹⁷ F. Abbas Rana, « P.M.'s chief of staff should answer questions about tapes: Proctor », *The Hill Times*, 20 juin 2005, p. 15.
- ⁹⁸ Communiqué de presse de *Démocratie en surveillance*, « Ethics Commissioner Must Rule on PMO Staffer, Fails to Fulfill Legal Duties by Refusing To Do So », 7 juin 2005.
- ⁹⁹ Conversation téléphonique avec Scott Rothwell, Bureau du commissaire à l'éthique, 28 septembre 2005.
- ¹⁰⁰ Commentaires de Edward Ratushny, professeur de droit, Université d'Ottawa, à l'émission *The National*, 2 juin 2005.
- ¹⁰¹ Commentaires de David Mitchell, professeur de droit, Université d'Ottawa, à l'émission *The National*, 2 juin 2005.
- ¹⁰² *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004, al. 1(3)b), p. 10.
- ¹⁰³ Anne Dawson, « Top Martin advisors likely to wield power from the outside », *The Ottawa Citizen*, 12 novembre 2003, www.canada.com News.
- ¹⁰⁴ Conversation téléphonique avec Duff Conacher, 29 septembre 2005.
- ¹⁰⁵ F. Abbas Rana, « Hill Climbers, Stronach moves to Libs, loses at least two top political aides », *The Hill Times*, 23 mai 2005, www.thehilltimes.ca.
- ¹⁰⁶ Bien que la correspondance entre un ministre et son personnel soit hors de portée de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce n'est pas le cas de la plupart des autres documents concernant l'élaboration des politiques au sein d'un ministère.
- ¹⁰⁷ *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004, art. 23, p. 20.
- ¹⁰⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, 2003, Annexe E — Information sur les droits prioritaires du personnel exonéré des cabinets de ministre — Commission de la fonction publique du Canada.
- ¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 7.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, p. 6.
- ¹¹¹ *Ibid.*, p. 6.
- ¹¹² *Ibid.*, p. 6.
- ¹¹³ *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003.
- ¹¹⁴ J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff », p. 27.
- ¹¹⁵ *Ibid.*
- ¹¹⁶ Loretta J. O'Connor, p. 23.

- ¹¹⁷ Énoncé de la preuve, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Priority for Ministers' Staff under the *Public Service Employment Act* (R.S.C. 1985 c.p. 33), p. 1.
- ¹¹⁸ F. Abbas Rana, « Ministerial political staffers “worry about their future” », *The Hill Times*, 25 avril 2005, p. 30.
- ¹¹⁹ Conversation avec un lobbyiste de renom d'Ottawa.
- ¹²⁰ *Ibid.*
- ¹²¹ Kady O'Grady, « Lobbyists buzzing about spring election », *The Hill Times*, lundi 25 avril 2005, p. 21.
- ¹²² Partie III, Mesures d'observations concernant l'après-mandat, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2004.
- ¹²³ J'examine ci-après de manière plus détaillée la raison pour laquelle le commissaire à l'éthique ne s'intéresse pas de plus près aux infractions au Code.
- ¹²⁴ Conversation avec un lobbyiste de renom.
- ¹²⁵ Conversation avec Jean-Claude Demers, Aylmer, 16 juin 2005.
- ¹²⁶ Paco Francoli, « Tremblay dies weeks before being called to Gomery Inquiry », *The Hill Times*, 29 août 2005, p. 1.
- ¹²⁷ *Ibid.*
- ¹²⁸ Témoignage d'Isabelle Roy, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, mardi 19 octobre 2004.
- ¹²⁹ *Op. cit.*
- ¹³⁰ Compte rendu basé sur Commission de la fonction publique, Énoncé de la preuve, Nomination de M. Pierre Tremblay en vertu du paragraphe 39(4) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (S.R., 1985, ch. P-33).
- ¹³¹ Conversations avec d'anciens associés et collègues de M. Tremblay, Ottawa, juin 2005.
- ¹³² Témoignage d'Isabelle Roy devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, mardi 19 octobre 2004, Volume 24 (VF), p. 3924-3925.
- ¹³³ Commission de la fonction publique, Énoncé de la preuve — Procédure de nomination d'un candidat ayant une priorité ministérielle à un poste du niveau de la direction au titre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (S.R. 1985, ch. P-33), mai 2005, p. 2.
- ¹³⁴ Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, gouvernement du Canada, 2003.
- ¹³⁵ Denis Saint-Martin, « L'affaire Groupaction : un cas de politisation de la Fonction publique fédérale? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 4, hiver 2003, p. 450-470.
- ¹³⁶ *Ibid.*, p. 461.
- ¹³⁷ White House Interview Program, Who We Are, <http://whitehouse2001.org>.

