

***L'impact du scandale des Commandites sur la  
régulation des comportements des agents  
publics du gouvernement canadien***

*Jean-Patrice Desjardins  
en collaboration avec Magalie Jutras  
sous la direction de Yves Boisvert*

**Cette note de recherche a été réalisée grâce à une subvention en recherche innovante  
du Fonds de recherche sur la société et la culture (FQRSC)**

Mai 2007



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Avis</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1. Historique du cas</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Chronologie</b>	<b>7</b>
Évènements précurseurs	7
Création du Programme des commandites	8
Premiers articles de Daniel Leblanc dans le Globe and Mail	9
Triple facturation des rapports de Groupaction	9
Suite des évènements	10
Les recommandations du juge Gomery	18
Premier rapport - Qui est responsable?	18
Deuxième rapport - Rétablir l'imputabilité : recommandations	19
<b>2. Acteurs</b>	<b>22</b>
<b>2.1 Agents publics</b>	<b>22</b>
Charles (Chuck) Guité	22
Pierre Tremblay	22
Marc Lefrançois	22
André Ouellet	22
Michel Vennat	22
Allan Cutler	23
Jean Carle	23
André Gauthier	23
<b>2.2 Élus et personnel politique</b>	<b>23</b>
Jean Chrétien	23
Alfonso Gagliano	24
Paul Martin	24
Don Boudria	24
Ralph Goodale	25
Denis Coderre	25
Jean Pelletier	25
Jean-Marc Bard	25
<b>2.3 Publicitaires et compagnies de publicité</b>	<b>25</b>
Jean Brault et Groupaction	25
Claude Boulay et Groupe Everest/Media/I.D.A. Vision	26
Jacques Corriveau et Pluri Design	26
Gilles-André Gosselin et Gosselin Communications	26
Jean Lafleur et Lafleur Communication Marketing	27
Éric Lafleur	27
Luc Lemay et Polygone-Expour	27
<b>2.4 Organismes libéraux</b>	<b>27</b>
Benoît Corbeil	27
Tony Mignacca	28
Joseph Morselli	28
Marc-Yvan Côté	28
Michel Béliveau	28
Daniel Dezainde	28

---

<b>2.5 Organisations publiques</b>	<b>28</b>
Via Rail	28
Ministère des Travaux publics et des services gouvernementaux du Canada (TPSGC)	29
Conseil du Trésor	29
Banque de développement du Canada	29
Postes Canada	30
Gendarmerie royale du Canada	30
Société du Vieux-Port de Montréal	30
<b>2.6 Gardiens de l'éthique</b>	<b>30</b>
Sheila Fraser, la Vérificatrice générale du Canada	30
John Gomery	31
Daniel Leblanc	31
<b>2.7 Autres acteurs politiques</b>	<b>31</b>
Opposition à la Chambre des Communes	31
Le Comité des comptes publics de 2002	32
Le Comité des comptes publics de 2004	32
<b>3. Les aspects éthiques (les fautes)</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Le détournement de fonds publics vers un parti politique</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Le détournement de fonds publics à des fins individuelles</b>	<b>33</b>
<b>3.3 Du népotisme</b>	<b>34</b>
<b>3.4 Des liens d'amitiés entre un administrateur public et leurs fournisseurs principaux</b>	<b>34</b>
<b>3.5 La production de fausses factures, la surfacturation et la tarification abusive</b>	<b>34</b>
<b>3.6 L'absence de livraison de produits</b>	<b>35</b>
<b>3.7 Le non-respect des lois fiscales et électorales</b>	<b>36</b>
<b>3.8 Des lobbyistes qui ne s'inscrivent pas au registre</b>	<b>36</b>
<b>3.9 De nombreuses fautes administratives</b>	<b>36</b>
L'absence d'un cadre de gestion	36
Sourde oreille devant des rapports de vérification	37
Des règles contournées par des fonctionnaires	40
Les trois contrats de Groupaction	40
Le non-respect des procédures d'appels d'offres	41
Le financement de sociétés d'état	41
Conclusion	42
<b>3.10 Détournement du rôle du Parlement</b>	<b>42</b>
<b>3.11 Des représailles</b>	<b>42</b>
<b>4. Impact du scandale des commandites sur l'infrastructure éthique fédérale</b>	<b>44</b>
Liste des comportements déviants observés durant le scandale des commandites :	44
Liste des structures de contrôles créées ou réformées suite au scandale des commandites	44
Liste des lois, codes, politiques, guide et lignes directrices ont été adoptés ou modifiés suite au scandale des commandites	45
<b>Conclusion</b>	<b>48</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>49</b>

---

## **AVIS**

La présente note de recherche s'inscrit dans le cadre de la recherche subventionnée par le FQRSC et dirigée par le professeur Yves Boisvert de l'École nationale d'administration publique qui s'intitule : « *Vers un nouveau cadre conceptuel en éthique appliquée: consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental* ».

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

## **INTRODUCTION**

La recherche documentaire pour cette note de recherche, et plus largement pour l'ensemble de la recherche FQRSC, a été faite durant les années « fortes » du scandale des commandites soit entre 2003 et 2006. Au moment d'écrire ce rapport de recherche, les effets sur la fonction publique et la politique canadienne se font encore sentir. Le scandale des commandites réunit une série d'événements s'étant déroulés sur une période de presque une dizaine d'année, alors nous avons procédé d'une façon contraire à ce qu'il est commun de faire en sciences sociales : l'analyse de faits se déroulant en temps réel pour le chercheur n'est pas sans difficulté.

Ainsi nous avons accumulé une quantité importante de documents papiers (10 boîtes) et électroniques (3000 fichiers) tous archivés dans les locaux de l'École nationale d'administration publique. Cette veille documentaire a permis aux membres de l'équipe d'Yves Boisvert d'être toujours à l'affût des dernières informations en matière d'éthique appliquée au contexte politique et gouvernemental, stimulant les échanges et les réflexions théoriques et analytiques.

Ceci étant dit, l'objectif de la présente note, n'exige pas un retour exhaustif à l'ensemble du corpus du scandale des commandites. Nous souhaitons modestement démontrer en comment le scandale des commandites a influencé le développement de l'infrastructure de régulation des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien.

Pour ce faire, nous allons d'abord faire un bref historique du scandale des commandites en rappelant les éléments précurseurs, la création du Programme des commandites, les éléments déclencheurs et les faits saillants. Nous terminerons ce chapitre sur les recommandations faites par le juge Gomery.

Dans un deuxième temps, nous allons identifier les principaux acteurs du scandale : les agents publics, les élus et le personnel politique, les publicitaires, les organisateurs libéraux, les organisations publiques, les gardiens de l'éthique de même que les autres acteurs politiques et sociaux influents.

Dans le troisième chapitre, nous présenterons une série de comportements déviants que nous avons pu observer dans le cas très complexe du scandale des commandites. Chacun de ces comportements sera illustré par un exemple concret. Encore une fois, nous procéderons de façon très sommaire de façon à ne pas alourdir inutilement le texte, notre objectif n'étant pas d'analyser chacune de ces déviations mais de démontrer comment ces déviations ont influencé le développement de l'infrastructure de régulation des comportements, ce que nous ferons au chapitre quatre.

Bien que le scandale a eu beaucoup d'effets au niveau politique (changement de gouvernement, affaiblissement du parti libéral du Canada, etc.), c'est sur le plan structurel que nous allons nous concentrer. En effet, plusieurs impacts structurels et normatifs sont aujourd'hui perceptibles (notamment l'adoption par le gouvernement conservateur de Stephen Harper de la *Loi sur la responsabilité* qui revoit plusieurs pans de l'infrastructure de régulation des comportements des agents publics). Dans le dernier chapitre, nous reprendrons chacun des comportements déviants (ou fautes) et nous y associerons les instances, dispositifs, lois, politiques et codes qui ont été créés ou modifiés pour réduire le risque de déviance. Nous serons alors en mesure de constater l'ampleur des efforts structurels et normatifs mis en place pour mieux réguler le comportement

---

des agents publics canadiens et peut-être ainsi réduire le risque que d'autres scandales ne surviennent.

## **1. HISTORIQUE DU CAS**

Le scandale du Programme des commandites (ou scandale des Commandites) est probablement le scandale politique qui a pris le plus d'importance dans les médias et qui a eu le plus d'impact au plan politique dans l'histoire du Canada moderne. Il s'est échelonné sur une période relativement longue, presque huit années, entre 1999 et 2006. Au moment d'écrire ce rapport de recherche, les effets sur la fonction publique et la politique canadienne se font encore sentir et plusieurs procès sont encore en cours. Nous tenterons, ici de dresser une chronologie des événements du scandale<sup>1</sup>.

### **1.1 Chronologie**

#### **Évènements précurseurs**

- Le scandale des Commandites tire sa source dans un événement distinct, soit le référendum de 1995 au Québec, autour de la question de l'indépendance de la province. Cet événement précède d'environ cinq années le début de la partie médiatique du scandale. Les résultats serrés de ce référendum ont mis l'unité nationale à la tête des priorités des fédéralistes au pouvoir. Jean Chrétien forme alors un comité spécial de ministre dirigé par Marcel Massé dont le mandat est de faire un rapport sur la stratégie à emprunter pour mener des actions visant à faire la promotion de l'identité canadienne. Ce rapport sera discuté en réunion spéciale au début de l'année 1996 et conduira éventuellement à la création du programme des commandites.
- Jean Chrétien avait formé ce comité au lendemain du référendum de 1995. Lors de la réunion du 1er février 1996, le comité rendait son rapport sur la stratégie à emprunter pour mener des actions visant à faire la promotion de l'identité canadienne (en d'autres mots, sauver le Canada).
- Un autre événement précède le scandale, ainsi que la création même du Programme des commandites. Il s'agit de la rédaction du rapport de vérification interne de 1996 du ministère des Travaux publics. Cette vérification a été commandée à la suite de la dénonciation de pratiques douteuses par un employé (Allan Cutler) qui travaillait dans le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) au même ministère; un département dirigé par Charles Guité, un acteur important du scandale. À la suite de la plainte de Allan Cutler, les vérificateurs internes du ministère ont cru bon de demander à la firme Ernst & Young de faire une vérification plus complète, dont les

---

<sup>1</sup> Nous puisons une grande partie des informations concernant le Programme des commandites dans le document Secrétariat du Conseil du trésor, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, [http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/grtr-rgdr\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/grtr-rgdr_f.asp), page consultée le 14 juillet 2005.

---

résultats ont été publiés en novembre 1996<sup>2</sup>, puis complétés de la réponse du (SPROP) en 1997.

### Création du Programme des commandites

- Le Programme des commandites aurait été approuvé le 20 novembre 1997<sup>3</sup>. Il a été créé afin d'accroître la visibilité du gouvernement fédéral et de rehausser son image auprès du public<sup>4</sup>.
- Ce programme aurait été créé au cabinet de Jean Chrétien, mais il ne semble pas y avoir eu de véritable discussion sur la création du Programme des commandites. Seules des demandes de crédit ont été déposées par Jean Chrétien et le ministre des Travaux publics, « *des demandes de crédits supplémentaires vaguement justifiées par le besoin d'appuyer les priorités du gouvernement du Canada en matière de communication* »<sup>5</sup>. La première demande d'argent remonterait au 21 novembre 1996.
- L'administration du programme a été confiée à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), le nouveau nom pour le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique au ministère des Travaux publics, un bureau créé en novembre 1997 sous la direction de Charles Guité. Officiellement, la DGSCC a été créée en « *réponse aux préoccupations concernant l'efficacité des activités de communications et la perte de visibilité et de présence du gouvernement du Canada, et pour répondre à un besoin de structure intégrée pour la prestation de services de communication* »<sup>6</sup>. Plus spécifiquement, on voulait « *assurer une visibilité et une présence du gouvernement fédéral sans les collectivités du pays par l'utilisation du mot-symbole « Canada » (...)* » et « *donner une image favorable du gouvernement du Canada grâce aux événements et à la participation d'organismes qui jouissent d'une bonne crédibilité auprès de la population canadienne dans des domaines comme le sport et la culture* »<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Travaux publics et services gouvernementaux Canada, *Vérification de la conformité des processus contractuels, Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique*, [http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/text/1996\\_audit\\_ernst\\_young-f.html?id=7527](http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/text/1996_audit_ernst_young-f.html?id=7527), page consultée le 21 novembre 2006.

<sup>3</sup> Hélène Buzzetti, vendredi 27 février 2004, « Alerte aux commandites dès 1996, Un rapport d'Ernst et Young avait déjà énuméré toutes les anomalies décrites par Sheila Fraser », *Le Devoir*.

<sup>4</sup> Le Programme de commandites permet au gouvernement du Canada de faire la promotion des valeurs canadiennes et de sensibiliser les Canadiens à ses programmes et ses services en s'associant à des activités et à des organisations culturelles, sportives et communautaires valables à l'échelle du pays. Ces activités renforcent la présence du gouvernement du Canada dans toutes les régions du pays. Les objectifs du Programme de commandites sont les suivants : Contribuer à maintenir un sentiment de cohérence et d'appartenance chez les Canadiens et faire la promotion des valeurs canadiennes grâce à un soutien clair et visible du gouvernement du Canada à des événements spéciaux, communautaires, sportifs et culturels, de façon équilibrée à travers le pays ; Mieux faire connaître les buts, les priorités, les programmes et les services du gouvernement du Canada et comment les citoyens peuvent y accéder ; Informer les citoyens sur les façons de communiquer avec le gouvernement du Canada et engager un dialogue interactif continu entre les citoyens et leur gouvernement. Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 3 juillet 2002, *Le Programme de commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué.

<sup>5</sup> Hélène Buzzetti, vendredi 27 février 2004, « Alerte aux commandites dès 1996, Un rapport d'Ernst et Young avait déjà énuméré toutes les anomalies décrites par Sheila Fraser », *Le Devoir*.

<sup>6</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, *Vérification dirigée de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications* (DGSCC), p. 4

<sup>7</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, *Vérification dirigée de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications* (DGSCC), p. 5

---

### **Premiers articles de Daniel Leblanc dans le Globe and Mail**

- En décembre 1999, Daniel Leblanc, journaliste au Globe and Mail, écrit ses premiers articles sur les pratiques douteuses du gouvernement au pouvoir, après avoir eu recours à la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir les documents. Une série d'articles parus entre 1999 et 2002 mèneront la Vérificatrice générale du Canada, Mme Sheila Fraser, à faire enquête au printemps 2002 sur l'octroi de trois contrats à la firme de communication Groupaction. Son rapport spécial a sans contredit forcé le premier ministre Chrétien à annoncer des mesures en matière d'éthique et de gestion des comportements. Le plan d'action de ce dernier, même s'il ne répondait pas directement aux écueils que soulevait ce début de scandale, était composé de lignes directrices s'appliquant à tous les membres du Conseil des ministres et de mesures s'appliquant à d'autres agents publics (députés, sénateurs, lobbyistes, candidats politiques, fonctionnaires). C'est aussi durant l'année 2000 qu'a lieu la publication du rapport intitulé : *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.

### **Triple facturation des rapports de Groupaction**

- C'est le 19 mars 2002 que les quotidiens apprennent aux Canadiens qu'ils ont payé deux fois plutôt qu'une pour un rapport sur les possibilités des commandites<sup>8</sup>, commandé par TPSGC, perdu puis soudainement retrouvé. Un dédoublement qui aurait coûté la somme de 1,125 million de dollars<sup>9</sup>. Une nouvelle qui déclenche une série de questions par l'opposition à la Chambre des Communes.
- Le rapport, rédigé par la firme Groupaction, aurait été remis au ministère des Travaux publics en février 1999. C'est finalement la firme Groupaction qui en a trouvé trace, en fouillant dans les disques durs de ses employés pour en reconstituer la majeure partie. On en a remis une copie à la presse et aux parlementaires le 15 mars 2002.
- À ce moment, la comparaison avec le document remis au ministère à l'automne 1999 permet de voir que les deux documents sont quasiment identiques. Le gouvernement aurait donc payé deux fois le même document, une liste d'événements culturels et sportifs commandités, pour une somme totale de 1 125 000 dollars.
- L'opposition questionne alors le gouvernement à savoir si le premier rapport, reconstitué en vitesse, n'aurait jamais existé et s'il n'y aurait pas eu fausse facturation. On estime qu'entre 90% et 95% du contenu du premier rapport proviendrait du second rapport.
- La firme Groupaction a fait une déclaration sous serment attestant que les documents « ont été retracés sur le serveur où nous avons transféré le contenu des disques durs des ordinateurs reliés à l'époque par l'équipe de gestion des commandites »<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Hélène Buzzetti, mardi 19 mars 2002, « Travaux publics: Un rapport pour le prix de deux », *Le Devoir* et Joël-Denis Bellavance, 19 mars 2002, « Deux contrats de 500 000\$, mais un seul rapport! », *La Presse*.

<sup>9</sup> Hélène Buzzetti, mardi 19 mars 2002, « Travaux publics : un rapport pour le prix de deux », *Le Devoir*.

<sup>10</sup> Hélène Buzzetti, mardi 19 mars 2002, « Travaux publics : un rapport pour le prix de deux », *Le Devoir*.

---

- Cet événement provoque un tollé, de sorte que le nouveau ministre des Travaux publics, Donald Boudria, demande à la Vérificatrice générale, le 19 mars 2002<sup>11</sup>, d'examiner les trois contrats attribués à Groupaction entre 1996 et 1999. Il lui demande aussi de faire appel à la GRC si elle constatait une fraude.
- Le 20 mars 2002<sup>12</sup>, on apprend que ce ne sont pas deux, mais trois rapports qui ont été rédigés par Groupaction. En fait, plus précisément, le premier rapport a été largement inspiré d'un autre rapport, d'une quarantaine de pages avec une annexe comprenant une liste d'événements et de festivals, commandé en 1996 et remis en mai 1997, cette fois pour la somme de 500 000 dollars.
- On découvre alors que les trois commandes proviennent d'un fonctionnaire : Charles Guité. Les trois contrats sont datés de 1997, 1998 et 1999. Les deux premiers rapports ont été accueillis par Charles Guité, mais le dernier est remis à Pierre Tremblay, qui a remplacé Guité en 1999.
- Les rapports n'ont toujours pas été rendus publics, mais certains extraits ont été retranscrits dans des journaux : « *L'objectif central de cette étude est de tracer les sillons d'une stratégie de communication qui aura comme objectif premier de repositionner le Canada dans l'esprit et le cœur des Québécois (...) Cette stratégie devra bonifier les efforts qui seront mis de l'avant par le Bureau d'information du Canada*<sup>13</sup> », peut-on lire dans l'introduction du document.

### **Suite des événements**

- En 1996, 1998 et 1999 la firme Groupaction se voit attribuer trois contrats qui feront, en 2002, l'objet d'un rapport de la Vérificatrice générale. Bien que ces contrats ne figurent pas parmi les contrats du Programme des commandites, mais il convient d'ajouter ces événements comme faisant partie du scandale.
- En août 1999, le directeur générale des services de coordination des communications (DGSCC), donc le responsable du Programme des commandites, Charles Guité, se retire de la fonction publique, pour être remplacé par Pierre Tremblay, chef de cabinet du ministre des Travaux publics de l'époque, monsieur Alfonso Gagliano.
- En octobre 2000, un premier rapport interne de TPSGC montre qu'Ottawa ne surveille pas suffisamment les dépenses de publicité pour les événements sportifs et les festivals culturels.
- En août 2000, le Programme des commandites fait l'objet d'une vérification interne, qui sera suivie d'un plan d'action en matière de gestion par TPSGC, en octobre de la même année. L'examen de suivi de cette vérification interne, réalisé par la Direction générale de la vérification et de l'éthique (nouveau nom pour l'ancienne Direction générale de la vérification et de l'examen aux TPSGC) s'achèvera en mars 2002.

---

<sup>11</sup> Hélène Buzzetti et Valérie Dufour, 21 mars 2002, « Groupaction : pas un, ni deux mais trois rapports quasi identiques », Hélène Buzzetti, *Le Devoir*.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

---

- 2001, lancement de l'initiative de la fonction moderne de contrôleur à l'échelle du gouvernement
  - Avril 2001, nouvelle Politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne
  - Septembre 2001, création de Communication Canada, une organisation qui vient remplacer Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP).
  - Novembre 2001, *la Politique du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* permet la mise en place d'un agent de l'intégrité de la fonction publique.
  - Le 15 janvier 2002, Alfonso Gagliano est remercié dans ses fonctions de ministre, pour être nommé Ambassadeur du Canada au Danemark.
  - Février 2002, Communication Canada adopte une nouvelle structure de gestion, un nouveau cadre des programmes et des lignes directrices pour le Programme de commandites.
  - Mars 2002, Don Boudria, nouveau ministre des Travaux publics, demande une vérification au vérificateur général pour des contrats accordés à la firme Groupaction. La GRC débute son enquête. Jean Chrétien parle déjà de l'importance de la survie du Canada, malgré la perte de 1,5 M\$ dans cette affaire. Charles Guité et Pierre Tremblay sont sommés de comparaître devant le Comité des comptes publics. Le scandale prend un virage important au niveau médiatique à travers tout le pays.
  - Mars 2002, le ministre des TPSGC Don Boudria demande à la Vérificatrice générale d'examiner les trois contrats attribués à Groupaction.
  - Mars 2002, conclusion d'un examen de suivi concernant la vérification interne de TPSGC d'août 2000.
  - Mai 2002, TPSGC entame un examen détaillé des dossiers de commandite couvrant la période allant de 1997-1998 à 1999-2000. Une équipe d'intervention rapide examine les dossiers et rend compte de ses constatations en octobre 2002.
  - Le 8 mai 2002, publication des constatations tirées de la vérification des trois contrats attribués à Groupaction par la vérificatrice générale. La vérificatrice générale rapporte que toutes les règles d'attribution de contrats ont été brisées avec Groupaction.
  - Le 23 mai 2002, dans le cadre d'un discours prononcé à la Chambre des communes sur l'éthique, le Premier ministre demande à la présidente du Conseil du Trésor d'examiner les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.
  - Le 27 mai 2002, Ralf Goodale qui remplace Don Boudria (qui avait remplacé Alfonso Gagliano) au poste de ministre à travaux public, impose un moratoire s'appliquant aux activités de commandites. Ce moratoire sera levé dès le mois de juillet 2002 pour le reste de l'année financière.
  - En juin de la même année, le comité permanent des comptes publics se réunit pour entreprendre un examen administratif afin de revoir les cas d'inobservance de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les règlements régissant la passation de contrats qui en découlent et les politiques du Conseil du trésor et de TPSGC. Le rapport de ce comité sur
-

les trois contrats de Groupaction sera déposé en mars 2003. Le gouvernement réagira à ce rapport du Comité permanent des comptes publics en août 2003<sup>14</sup>.

- Le 11 juin 2002, Jean Chrétien, Premier ministre du Canada, fait un discours présentant un plan d'action en huit points faisant état des mesures principales concernant l'éthique, telles que le guide à l'intention des ministres et des secrétaires d'État et la nouvelle procédure en vue de la nomination du conseiller en éthique.
- Le 27 mai 2002, Don Boudria, le ministre de TPSGC impose un moratoire s'appliquant aux activités de commandites, met un terme aux relations d'affaires avec certaines firmes et retient des versements destinés à ces firmes afin de protéger l'argent des contribuables. Le moratoire s'appliquant au Programme de commandites est levé en juillet 2002, mais le ministre élimine le recours à des firmes de publicité du secteur privé comme intermédiaires administratifs. Conformément au discours prononcé par le premier ministre en mai 2002, TPSGC annonce un examen axé sur l'avenir des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique. Une équipe d'intervention rapide est mandatée par le directeur des finances chez TPSGC. Le rapport final de cet examen ne sera déposé qu'en octobre 2002 au bureau du ministre. L'examen sera élargi à l'ensemble des dossiers des commandites en février 2003.
- Le moratoire (lancé le 27 mai) est levé le 3 juillet 2002, mais le recours à des firmes de publicité du secteur privé comme intermédiaire administratif subsiste<sup>15</sup>. Le programme est désormais géré à l'interne. On explique désormais que les « exigences administratives ont été précisées à ce qui a trait aux objectifs et aux priorités du programme, aux critères d'admissibilité et de sélection ainsi qu'au type à la portée des activités de commandite requise en fonction de la taille des événements »<sup>16</sup>. Compte tenu des enquêtes policières en cours en 2002 (GRC) concernant certaines compagnies de publicité ayant transigé avec le Programme des commandites, le ministère des TPSGC annonce également que ces compagnies touchées ne recevront aucun nouveau contrat de commandites et ne recevront aucun paiement de la part du gouvernement<sup>17</sup>.
- À la suite de la publication des résultats de la vérification interne de l'équipe d'intervention rapide (octobre 2002), TPSGC annonçait une série de mesures :
  - La première est l'envoi des dossiers de commandites douteux à la GCR pour fin d'enquête.
  - Conseils et Vérification Canada (CVC) a ensuite procédé à une vérification du temps facturé par plusieurs agences de communication qui ont effectué des travaux antérieurement dans le cadre du Programme de commandites.

---

<sup>14</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, <http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/2003-09-02-1-f.html>, page consultée le 10 mars 2004.

<sup>15</sup> Gouvernement du Canada, *Le Programme des commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué, <http://news.gc.ca/cfmx/CCP/view/fr/index.cfm?articleid=5049>, consulté le 20 mai 2004.

<sup>16</sup> Gouvernement du Canada, *Le Programme des commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué, <http://news.gc.ca/cfmx/CCP/view/fr/index.cfm?articleid=5049>, consulté le 20 mai 2004.

<sup>17</sup> Gouvernement du Canada, *Le Programme des commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué, <http://news.gc.ca/cfmx/CCP/view/fr/index.cfm?articleid=5049>, consulté le 20 mai 2004.

---

- On annonce que le recouvrement des fonds sera fait s'il y a lieu (cinq entreprises, non nommées, sont particulièrement visées).
- On enquêtera sur les infractions possibles à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère.
- On effectuera un examen administratif afin de déterminer le degré de conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à ses règlements d'application ainsi qu'aux politiques du Conseil du Trésor et de TPSGC.
- La question de la sous-traitance sera examinée et on recommandera que Justice Canada soit saisi de cette question pour déterminer si des mesures de recouvrement s'imposent.
- Les pratiques passées des agences en matière de sous-traitance seront évaluées afin de déterminer s'il faut appliquer des mesures supplémentaires.
- On annonce l'élimination de toutes les entreprises de publicité à titre d'intermédiaires à la prestation du Programme de commandites<sup>18</sup>.
- Le 10 octobre 2002, le ministre de TPSG et ministre responsable de Communication Canada annonce les résultats de l'examen détaillé des dossiers de commandite effectué par l'équipe d'intervention rapide.
- Octobre 2002, le sous-ministre de TPSG entreprend un examen administratif afin de revoir les cas d'insobriance de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des politiques du Conseil du Trésor dans les principaux dossiers de commandite. Les résultats sont annoncés en décembre 2002. On retrouve parmi les changements imposés au Programme des commandites l'essai, pour une durée d'un an, du programme de contribution aux commandites à Communication Canada. Entre autres mesures, on favorise le recours à des méthodes de paiement autres que la rémunération à la commission.
- Février 2003, le sous-ministre de TPSG étend la portée de l'examen administratif des dossiers de commandite, afin d'y inclure l'ensemble des dossiers d'intérêt prioritaire répertoriés lors de l'examen détaillé à ce sujet.
- Le 7 février 2003, un premier rapport de l'examen administratif des dossiers de commandite, mené par un cabinet indépendant de juricomptables pour le compte de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), fait état de certaines situations non conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux politiques et aux règlements sur l'attribution des contrats du gouvernement du Canada. Ce premier rapport a été envoyé à la GRC. On y trouve le nom de sept personnes et des détails sur d'apparentes infractions à certaines règles :
  - approbation de factures en dehors de la période du contrat
  - approbation d'honoraires non conformes aux clauses du contrat
  - approbation de factures alors que les résultats attendus ne semblent pas avoir été obtenus

---

<sup>18</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, octobre 2002, *Le Programme de commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué

---

- double facturation
- absence d'appel d'offres
- Juin 2003, le ministre de TPSG et ministre responsable de Communication Canada annonce la mise en œuvre de mesures visant à renforcer la gestion de la recherche sur l'opinion publique.
- Le 19 juin 2003, annonce la création du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.
- Le 20 juin 2003, publication du *Guide du sous-ministre* et le *Cadre de responsabilisation de gestion* sont rendus publics.
- Le 23 juillet 2003, un second rapport d'examen administratif (élargi pour inclure 81 autres dossiers, couvrant ainsi l'ensemble des 126 dossiers de commandite étudiés, un par un, par l'«équipe d'intervention rapide» de TPSGC en 2002) est partiellement rendu public. Encore ici, il s'agissait d'un examen administratif ordonné par le sous-ministre des Travaux publics et lancé à l'automne 2002 (à la suite de l'affaire des trois contrats accordés à Groupaction). Par la même occasion, Travaux publics annonçait le début d'une nouvelle phase d'examen, examen qui dépendra des enquêtes policières en cours. Pour ne pas nuire aux enquêtes de la GRC, qui a porté des accusations criminelles.
- Septembre 2003, Paul Coffin, un publicitaire de la compagnie Coffin Communications, est accusé de fraude. Il s'agit de la première des actions judiciaires dans le dossier des Commandites. En mai 2007, la grande majorité des actions judiciaires ne sont pas terminées.
- Le 13 novembre 2003, deux jours avant la date initiale de la sortie du rapport de la vérificatrice générale sur les activités de commandites, Jean Chrétien dissout son gouvernement. La sortie du rapport est reportée.
- Le 12 décembre 2003, Paul Martin prend sa place comme premier ministre et met fin au Programme des commandites<sup>19</sup>. Patrimoine Canada sera chargée de soutenir les organismes communautaires qui dépendaient du Programme des commandites.
- Le 2 février 2004, discours du Trône où le Premier ministre Paul Martin annonce la mise en place d'une importante réforme démocratique<sup>20</sup> visant à redorer le blason du politique à la suite des récents scandales (éléments de ce discours repris dans une présentation prononcée devant la Chambre de commerce de Québec, le 17 mars 2004).
- Le 10 février 2004, la Vérificatrice générale dépose son rapport sur le Programme des commandites en février 2004, alors qu'il est prêt depuis novembre 2003. Dans le premier

---

<sup>19</sup> Gouvernement du Canada, *Fin du Programme de commandites et dissolutions de Communication Canada*, communiqué, <http://www.pm.gc.ca/fra/news.asp?id=10>, consulté le 12 février 2004.

<sup>20</sup> Cette réforme démocratique se traduit par la volonté de mettre en place une multitudes de dispositifs dont la portée et le sens réels restent à trouver : révision du rôle des députés (ex : vote libre), des mécanismes d'enquêtes, mesures de contrôles financiers, Commission parlementaire sur le scandale des commandites, Commission d'enquête sur le scandale des commandites, nomination d'un conseiller juridique pour retrouver les sommes d'argent détournées, suspension ou congédiement des dirigeants des sociétés d'État identifiés par la Vérificatrice générale du Canada, révision du processus de nomination des dirigeants des sociétés d'État, révision du processus de nomination des postes seniors au gouvernement (ex : juges de la cours suprême du Canada), révision de la *Loi sur l'accès à l'information* afin qu'elle soit applicable à un plus grand nombre de société d'État et enfin, une loi pour la protection des dénonciateurs d'actes fautifs.

---

chapitre de ce rapport<sup>21</sup>, la Vérificatrice générale du Canada étudie les systèmes de vérification interne de certains ministères et organismes du gouvernement fédéral, dont TPSGC. On y découvre que depuis 1997, 250 millions de dollars ont été investis pour faire la promotion du Canada, principalement au Québec, par l'entremise d'agences de publicité, mais que sur cette somme, 100 millions de dollars ont été encaissés en commission par les firmes de publicité (honoraires et commissions) et que de nombreuses normes et politiques gouvernementales ont été transgressées. Elle conclura toutefois que TPSGC respecte généralement les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne. De plus, la Vérificatrice générale estime que la direction de TPSGC « soutient fermement et visiblement son groupe de vérification interne »<sup>22</sup>. La Vérificatrice générale se réjouit du rétablissement du Bureau du contrôleur général (au début de 2004) par le gouvernement. Dans ce rapport, la Vérificatrice générale estime que la « fonction de vérification interne efficace est une composante essentielle d'une saine gouvernance »<sup>23</sup>. Mais elle ajoute plus loin que « l'indépendance et l'objectivité sont des caractéristiques qui distinguent la vérification interne des autres activités d'examen des pratiques ministérielles »<sup>24</sup>.

- Quelques minutes quelques minutes après la conférence de presse de Sheila Fraser qui dévoilait son rapport, Paul Martin annonce une série de mesure dont la tenue d'une commission d'enquête.
- Le 12 février, 2004, le comité des comptes publics commence l'étude du rapport de la vérificatrice générale.
- Le 24 février 2004, Paul Martin suspend Marc Lefrançois (Via rail) et André Ouellet (Postes Canada).
- En février 2004, le sous-ministre des Travaux publics, David Marshall, a remis sur la sellette la publication d'un rapport de vérification interne de 1996 du ministère des Travaux publics<sup>25</sup>. Lors de sa comparution devant le Comité des Comptes publics, il mettra à jour le fait que cette vérification interne avait été commandée à la suite de la dénonciation de pratiques douteuses par un employé qui travaillait dans le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) au même ministère. Un département dirigé par Charles Guité. L'employé avait demandé de préserver son anonymat, mais nous apprendrons plus tard, lors de sa comparution devant le Comité des comptes publics, qu'il s'agissait de Allan Cutler.
- Mars et avril 2004, les fonctionnaires et politiciens témoignent devant le Comité des comptes publics. On parle de direction politique autour du travail de Charles Guité, directeur du Programme des commandites. Alfonso Gagliano réfute tout. Le 22 avril : Charles Guité admet avoir reçu des ordres de la part du politique, mais nie qu'on l'ait obligé à choisir des firmes de publicité. Il nie le fait que l'argent ait été mal dépensé.

---

<sup>21</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada, novembre 2004, *Rapport du Vérificateur général du Canada au Parlement, Chapitre 1. - La vérification interne dans les ministères et les organismes.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.28, p.10.

<sup>23</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.6, p.3.

<sup>24</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.8, p.3.

<sup>25</sup> Hélène Buzzetti, vendredi 27 février 2004, « Alerte aux commandites dès 1996, Un rapport d'Ernst et Young avait déjà énuméré toutes les anomalies décrites par Sheila Fraser », *Le Devoir*.

---

- Le 16 mars 2004, Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique, réitère l'engagement du gouvernement d'assurer l'examen des nominations à des charges publiques importantes. L'engagement suit celui fait par Paul Martin en décembre 2003.
- Le 10 mai 2004, Charles Guité et Jean Brault de Groupaction sont accusés de fraude.
- Le 11 mai 2004, à la veille du déclenchement des élections, le comité des comptes publics met fin à ses activités. C'est une proposition d'un député libéral (parti qui avait la majorité au comité) qui a mis fin à la comparution des témoins.
- Mai 2004 marque le début de la campagne électorale, dont le vote aura lieu le 18 juin, avec comme résultat un gouvernement minoritaire libéral.
- Le 7 septembre 2004 début de la Commission d'enquête sur le Programme des commandites et des activités publicitaires dirigé par le juge Gomery (appelée ci-après commission Gomery). Durant l'automne et jusqu'en février 2005, ce sont les agents publics (fonctionnaires et élus) qui défilent devant le juge. Au printemps 2005, ce sont les acteurs du privé (professionnels, publicitaires et organisateurs politiques) qui sont appelés. Voici quelques chiffres concernant cette commission qui a demandé le déploiement d'innombrables ressources<sup>26</sup> :
  - Mandat : scruter la gestion du Programme des commandites et les activités publicitaires du gouvernement fédéral
  - Durée des audiences publiques : 9 mois
  - Nombre de témoins entendus : plus de 180
  - Budget : 32 millions de dollars
  - Documents étudiés : 28 millions, ce qui représente environ 7000 boîtes
  - Cahiers de preuve : 300
  - Pages de témoignages : 30 000
  - Avocats à plein temps : 30
  - Remise du rapport préliminaire : 1er novembre
  - Remise du rapport final : Février 2006
  - Nombre moyen de téléspectateurs : 100 000
  - Coût du Programme des commandites : 332 millions
- Le 5 octobre 2004, un des acteurs importants du scandale, Pierre Tremblay, lequel a dirigé le Programme des commandites entre 1999 et 2001, meurt à la suite d'une maladie.
- Novembre 2004, Charles Guité témoigne devant le juge Gomery. Cette fois, en plus d'admettre une direction politique, il admet que les ordres politiques commandaient le choix des agences. Il dit aussi qu'il ne vérifiait pas si les contrats étaient pleinement accomplis.
- Février 2005, toujours devant le juge, Alfonso Gagliano met le blâme sur Charles Guité pour le déraillement du Programme des commandites. Il parle aussi de la proximité entre les compagnies de publicité et le Parti Libéral.

---

<sup>26</sup> Nicolas Bérubé, samedi 18 juin 2005, « Le juge «stupéfait» de sa soudaine popularité : Fin des audiences de la commission Gomery », *La Presse*.

---

- Le 8 février 2005, l'ancien premier ministre Jean Chrétien dira au juge Gomery que le Programme des commandites était nécessaire pour sauver le pays.
- Mars 2005, la commission déménage à Montréal et passe en revue les dirigeants des compagnies de publicité. On y apprendra que certains employés de ces compagnies de publicité ont fait des dons au PLC, pour être ensuite remboursés par leur employeur.
- Avril 2005, présentation d'un rapport final par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des Communes. Ce rapport résume les témoignages de l'examen des trois chapitres du rapport de la Vérificatrice générale, ainsi qu'un document de travail (incluant les témoignages entendus jusqu'au 30 avril 2004) en vue d'un rapport final, présenté en avril 2005.
- 1er novembre 2005, dépôt du premier rapport du juge Gomery, intitulé *Qui est Responsable?* Il s'agit d'un document qui rassemble tous les faits présentés lors des audiences de la commission
- 23 janvier 2006 : élections, déclenchées à la suite d'une motion de censure adoptée le 28 novembre 2005. Le lendemain, le 29 novembre, le parlement est dissout. Bien que l'élection n'était pas légalement obligatoire avant 2009, l'opposition disposait de suffisamment de voix pour forcer la dissolution du parlement avant cette date. Il faut rappeler que le premier ministre Martin s'était engagé en avril 2005 à dissoudre le parlement dans le mois suivant le dépôt du deuxième rapport Gomery (prévu pour le 1er février 2006), les trois partis de l'opposition - les conservateurs, le Bloc québécois et le Nouveau Parti démocratique (NPD) - ainsi que trois sur quatre députés indépendants ont décidé de ne pas attendre, et la motion de censure fut adoptée à 171 voix contre 133.
- Les conservateurs de Stephen Harper sont élus avec un gouvernement minoritaire, défaisant les libéraux de Martin par une marge de 21 sièges. Le Bloc conserve la plupart de ses sièges, tandis que les néo-démocrates améliorent leur score mais demeurent en quatrième position.
- 1<sup>er</sup> février 2006, dépôt du second rapport du juge Gomery, intitulé *Rétablir l'imputabilité*. Ce dernier rapport contient diverses recommandations sur les mesures et réformes nécessaires pour prévenir ou décourager le genre de mauvaise gestion des activités de commandite et de publicité, telle que décrite dans le premier rapport.
- Parallèlement, des enquêtes criminelles sont menées depuis 2002 par la Gendarmerie royale du Canada. Au début de l'année 2007, seulement quatre individus avaient été emprisonnés relativement à cette affaire : Paul Coffin, Jean Brault, Charles Guité et Jean Lafleur (en attente de son procès). 19 autres personnes ou entreprises<sup>27</sup> sont actuellement accusées dans le cadre de cette affaire.

---

<sup>27</sup> Travaux publics et services gouvernementaux du Canada, *Document d'information sur les commandites*, <http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/text/recovery-f.html>, page consultée le 20 avril 2007.

---

## **Les recommandations du juge Gomery**

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connu sous l'appellation Commission Gomery) a donné lieu à la publication de deux rapports distincts. Un premier intitulé *Qui est responsable?* est paru en 2005, puis un second, *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, paru en 2006. Les résultats de ces rapports reposent sur les déclarations de plus de 180 témoins devant cette commission d'enquête, d'une courte tournée de consultation auprès des citoyens (cinq villes durant l'automne 2005) et d'une série de mandats octroyés à des experts de l'administration publique (publiés en annexe du second rapport).

### *Premier rapport - Qui est responsable?*

Le premier rapport de la Commission Gomery, paru le 1<sup>er</sup> novembre 2005, fait la lumière sur la responsabilité des intervenants dans le scandale du programme de commandites et des activités publicitaires. Le rapport contient plus de 700 pages et présente les liens entre les agents publics, les politiciens et les publicitaires impliqués dans le programme des commandites.

Les principales constatations<sup>28</sup> du juge Gomery et de son équipe sont les suivantes :

- la preuve incontestable d'une ingérence politique dans l'administration du Programme de commandites;
- un manque de supervision de la part des échelons les plus élevés de la fonction publique, ce qui a permis aux gestionnaires du Programme de contourner les procédures normales des marchés publics et de court-circuiter les voies hiérarchiques;
- un voile de secret entourant la gestion du Programme de commandites, et une absence de transparence dans le processus contractuel;
- une réticence, par crainte de représailles, de la quasi-totalité des fonctionnaires à contester la volonté d'un gestionnaire qui court-circuitait les politiques établies et avait accès à des responsables politiques de haut niveau;
- une surfacturation flagrante des agences de communication pour les heures travaillées et les biens et services fournis;
- un gonflement des commissions, des frais de production et des autres dépenses facturés par les agences de communication et leurs sous-traitants, dont beaucoup étaient des entreprises reliées;
- l'utilisation du Programme de commandites à des fins autres que l'unité nationale où la visibilité fédérale, à cause de l'absence d'objectifs, de critères et de lignes directrices;
- des actions délibérées pour échapper aux dispositions des lois et politiques fédérales, incluant notamment la Loi électorale du Canada, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la gestion des finances publiques, ainsi que la politique fédérale sur les marchés et de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert;

---

<sup>28</sup> Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2006, *Qui est responsable, rapport factuel*, pp. 5-7

---

- un écheveau complexe de transactions financières entre Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC), des sociétés d'État et des agences de communication, comprenant des pots-de-vin et des contributions illégales à un parti politique, dans le contexte du Programme de commandites;
- cinq agences ayant reçu de gros contrats de commandites ont acheminé régulièrement de l'argent, sous forme de dons légitimes ou de cadeaux non déclarés, à l'occasion d'activités de collecte de fonds politiques au Québec, en s'attendant à recevoir des contrats lucratifs du gouvernement;
- des agences payant les salaires de personnes qui, à toutes fins utiles, travaillaient pour le Parti libéral;
- l'existence d'une culture du « tout m'est dû » chez les responsables politiques et les bureaucrates gérant le programme de commandites, avec réception d'avantages monétaires et non monétaires;
- un ensemble d'activités révélant qu'un fonctionnaire à la retraite avait de vastes relations commerciales avec des anciens bénéficiaires de contrats du Programme de commandites; et
- le refus de ministres, des hauts responsables du cabinet du Premier ministre et de fonctionnaires d'admettre leur responsabilité pour la mauvaise gestion constatée.

### *Deuxième rapport - Rétablir l'imputabilité : recommandations*

Le second rapport énonce des recommandations importantes pour le développement de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux. Voici les 19 recommandations du juge Gomery :

- **Recommandation 1** Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires.
  - **Recommandation 2** Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique.
  - **Recommandation 3** Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu.
  - **Recommandation 4** Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées.
  - **Recommandation 5** Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général.
  - **Recommandation 6** Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints.
  - **Recommandation 7** Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature.
-

- **Recommandation 8** Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité.
  - **Recommandation 9** Les réserves spéciales devraient être gérées par un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives, comme le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le gouvernement devrait être tenu de déposer au moins une fois par an un rapport devant la Chambre des communes au sujet du statut de chaque réserve, des critères utilisés pour prendre les décisions de financement, et de la manière dont les fonds ont été utilisés.
  - **Recommandation 10** Le gouvernement devrait abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel.
  - **Recommandation 11** Le gouvernement devrait préparer et adopter un Code de conduite du personnel exonéré indiquant que le personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré. Après confirmation de son recrutement, tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique.
  - **Recommandation 12** Le gouvernement du Canada devrait adopter une procédure de concours ouvert pour le choix des sous-ministres, en s'inspirant du modèle de l'Alberta.
  - **Recommandation 13** Les fonctions et titres du greffier du Conseil privé devraient être redéfinis, par voie législative si nécessaire. Le titre de ce haut fonctionnaire devrait être « secrétaire du Cabinet » et son rôle principal devrait être de représenter la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet. Les titres de « greffier du Conseil privé » et « sous-ministre du Premier ministre » devraient être abolis. Le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé « Secrétariat du Cabinet ». Le secrétaire du Conseil du trésor devrait assumer le titre et les fonctions de « chef de la fonction publique ».
  - **Recommandation 14** Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées de l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants.
  - **Recommandation 15** Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et tenter des poursuites. Le délai de prescription pour mener des enquêtes et tenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi.
  - **Recommandation 16** Le gouvernement devrait adopter une loi exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations, et disposant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents enregistrant les décisions du gouvernement ou les conseils et délibérations ayant mené à ces décisions constitue une infraction.
  - **Recommandation 17** La Loi sur la gestion des finances publiques devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disposant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités.
  - **Recommandation 18** Le premier dirigeant d'une société d'État devrait être nommé, faire l'objet d'une évaluation de temps à autre et, s'il y a lieu, être congédié par le conseil d'administration de celle-ci. Les premières nominations au conseil d'administration d'une société d'État devraient être faites par le gouvernement selon le principe du mérite. Ensuite, ce sont les administrateurs restants qui devraient avoir la responsabilité de doter les postes devenant vacants au conseil d'administration.
  - Outre ces recommandations, la Commission souhaite fixer un échéancier raisonnable pour leur examen et leur mise en œuvre.
-

- **Recommandation 19** Dans les 24 mois suivant la réception de ce rapport, le gouvernement devrait déposer devant le Parlement un rapport indiquant en détail les mesures qu'il a prises au sujet de chacune des recommandations de la Commission<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2006, *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, pp. 219-224.

---

## **2. ACTEURS**

### **2.1 Agents publics**

#### **Charles (Chuck) Guité**

Directeur du Programme des commandites pendant la période faisant l'objet du rapport de la Vérificatrice générale. Charles Guité a été arrêté par la GRC le 10 mai 2004 et accusé sous 6 chefs de fraude et complot pour fraude.

Après une carrière dans l'armée, M. Guité était entré dans la fonction publique, où il était responsable du programme de publicité du gouvernement fédéral. Il a pris sa retraite de la fonction publique en 1999.

#### **Pierre Tremblay**

Ancien chef de cabinet d'Alfonso Gagliano, il a succédé à Charles Guité comme responsable du programme de commandites, avant d'être nommé vice-président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Il a été relevé de ses fonctions par le premier ministre Martin. Il est décédé en octobre 2004.

#### **Marc Lefrançois**

Président et chef de la direction de Via Rail congédié le 5 mars 2004. Il avait été suspendu sans traitement le 23 février 2004 par le gouvernement Martin, qui lui avait demandé de fournir des explications sur le rôle de Via Rail dans l'affaire des commandites.

#### **André Ouellet**

Ancien ministre dans les cabinets de Pierre Elliott Trudeau et de John Turner, a été nommé président-directeur général de Postes Canada en novembre 1999. Il a été suspendu indéfiniment, avec salaire, le 23 février 2004, en attendant les résultats d'une vérification comptable sur sa gestion. Il a démissionné de son poste le 12 août 2004, à la publication de cette vérification.

#### **Michel Vennat**

Le président de la BDC, Michel Vennat, a été suspendu sans traitement le 23 février 2004, à la suite d'un jugement de la Cour supérieure ordonnant à la Banque de verser à son ancien président François Beaudoin une indemnité de départ de 245 000 dollars et une rente de retraite de 200 000 dollars par année. M. Beaudoin alléguait avoir été forcé de démissionner de la Banque parce qu'il avait refusé d'accorder un prêt de 615 000 dollars à Yvon Duhaime, propriétaire de l'Auberge Grand-Mère de Shawinigan et ami de Jean Chrétien. Dans le rapport de la vérificatrice générale et dans le premier rapport du juge Gomery, il est question de trois transactions concernant la

---

Banque de développement du Canada (BDC). En 1998, la BDC accepte sans qu'aucun contrat ne soit signé de verser directement 250 000 \$ pour contribuer à la production d'une série télévisée intitulée « Le Canada du Millénaire », un projet de Robert-Guy Scully (L'Information Essentielle).

### **Allan Cutler**

En 1996, Allan Cutler était le directeur des marchés de l'unité des Travaux publics appelée Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP). Il s'agissait d'un département dirigé par Charles Guité. À la suite d'une plainte de Allan Cutler, les vérificateurs internes du ministère ont cru bon de demander à la firme Ernst & Young de faire une vérification. Il a subi certaines représailles à la suite de cette plainte, et a été muté dans un autre département avant de prendre sa retraite.

Allan Cutler s'est présenté dans une circonscription ontarienne lors de sélections fédérales de 2006, comme candidat du Parti conservateur.

### **Jean Carle**

Jean Carle était le directeur des opérations au cabinet du premier ministre Jean Chrétien d'octobre 1993 à février 1998. Il a ensuite été vice-président de la BDC de février 1998 à août 2001

### **André Gauthier**

Avocat de Sept-Îles, il a reçu mandat de retrouver et de récupérer les fonds publics versés illégalement en vertu du programme de commandites. Sa nomination a été annoncée le 10 février 2004, mais il a été écarté du dossier après le dépôt d'une poursuite contre certaines agences de publicité.

## **2.2 Élus et personnel politique**

### **Jean Chrétien**

Premier ministre de 1993 à 2003, il a lancé le programme de commandites en 1997, dans la foulée du référendum d'octobre 1995 au Québec. Il a cédé son poste à Paul Martin le 12 décembre 2003.

Le 23 mai 2002, Jean Chrétien fait un discours en Chambres des Communes sur l'éthique. Il demande à la présidente du Conseil du Trésor d'examiner les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique, et d'émettre des recommandations à la Chambre

---

des communes en septembre, « afin de s'assurer qu'un cadre de gestion le plus efficace possible soit mis en place pour le Programme des commandites »<sup>30</sup>.

### **Alfonso Gagliano**

Élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984, il a été nommé ministre du Travail en 1996, puis est passé aux Travaux publics en 1997. À ce titre, il était le ministre responsable du programme de commandites.

En 2002, Jon Grant, un ancien président de la Société immobilière du Canada (SIC), déclare que M. Gagliano a exercé des pressions pour que la SIC embauche certains de ses collaborateurs. Jean Chrétien le nomme alors ambassadeur au Danemark. Devant le comité des Affaires étrangères, le 19 mars 2002, le député Svend Robinson fait la proposition de ne pas retenir la proposition d'Alfonso Gagliano comme ambassadeur, parce qu'un doute plane au-dessus quant à des agissements de corruption<sup>31</sup>. Il sera congédié de son poste au Danemark le 10 février 2004, jour de la publication du rapport Fraser sur les commandites.

### **Paul Martin**

Il a succédé à Jean Chrétien au poste de premier ministre le 12 décembre 2003. Une de ses premières décisions a consisté à mettre fin au programme de commandites. Ministre des Finances dans le cabinet Chrétien, M. Martin affirme qu'il ne savait rien des malversations dans l'application du programme de commandites, puisqu'il était tenu à l'écart par l'entourage de M. Chrétien, à qui il voulait succéder.

Dès son entrée en fonction comme premier ministre du Canada, Paul Martin a fait une annonce concernant le Programme des commandites. En plus de la fermeture du programme, Paul Martin a divulgué une série de nouvelles règles d'éthique pour les ministres, les secrétaires parlementaires et les sous-ministres.

### **Don Boudria**

Don Boudria remplace Alfonso Galiano (nommé ambassadeur au Danemark) comme ministre des Travaux publics le 15 janvier 2002. Il sera toutefois rapidement remplacé, par Ralph Goodale, le 25 mai 2002 suite à une affaire d'apparence de conflits d'intérêts, alors qu'il séjourne dans un chalet d'un des fournisseurs de son ministère (lors d'une fin de semaine en famille dans un chalet appartenant au publicitaire Claude Boulay). C'est lui qui a demandé à la Vérificatrice générale, Sheila Fraser, de faire enquête sur le Programme des commandites (les trois contrats accordés à Groupaction).

---

<sup>30</sup> Gouvernement du Canada, *Le Programme des commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué, <http://news.gc.ca/cfmx/CCP/view/fr/index.cfm?articleid=5049>, consulté le 20 mai 2004.

<sup>31</sup> Parlement du Canada, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Compte rendu des témoignages du 19 mars 2002*, <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=5947>, consultée le 22 mars 2004

---

### **Ralph Goodale**

Ralf Goodale remplace Don Boudria (qui avait remplacé Alfonso Gagliano) au poste de ministre à travaux public. Le 27 mai 2002, il impose un moratoire s'appliquant aux activités de commandites. Ce moratoire sera levé dès le mois de juillet 2002 pour le reste de l'année financière.

### **Denis Coderre**

Denis Coderre était président du Conseil privé en 2003 et 2004.

Un vidéo, filmé en 2001 et présenté lors de l'anniversaire du président de l'agence Everest Everest, a fait des vagues en 2004. En 2000, alors que Denis Coderre occupait la fonction de secrétaire d'État au sport amateur, la compagnie de Claude Boulay s'était vue octroyer un contrat de 500 000 \$ pour une consultation portant sur le sport amateur.

### **Jean Pelletier**

Ancien chef de cabinet du premier ministre Jean Chrétien (au moment des années fortes du programme des commandites), puis nommé président du conseil d'administration de Via Rail en 2001, il a été congédié le 1er mars, en raison de commentaires sur la vie privée de la championne olympique Myriam Bédard.

### **Jean-Marc Bard**

Il a succédé à Pierre Tremblay comme chef de cabinet d'Alfonso Gagliano. Il a admis avoir discuté de projets de commandites avec M. Gagliano et fait des « suggestions » sur les montants à accorder à des événements

## **2.3 Publicitaires et compagnies de publicité**

### **Jean Brault et Groupaction**

Président de Groupaction, une des principales agences de publicité mentionnées dans le rapport Fraser, M. Brault a été arrêté par la Gendarmerie royale le 10 mai 2004 et accusé de 6 chefs de fraude et complot pour fraude. Les accusations se rapportaient entre autres à l'épisode des trois rapports quasi identiques présentés au ministère des Travaux publics avec une facture totale de 1,6 million de dollars. Il n'a pas comparu devant le comité des comptes publics, pour des raisons médicales. Jean Brault a été condamné à 30 mois d'emprisonnement pour des fraudes totalisant 1,2 million de dollars. Il n'a rien remboursé de cette somme. Il a bénéficié d'une libération conditionnelle après le sixième de sa peine, soit cinq mois, pour retourner à son travail de publicitaire.

Groupaction a reçu des contrats d'une valeur de 1,6 million de dollars en 1997, 1999 et 2000. Avec d'autres agences (Lafleur, Media/I.D.A. Vision et Gosselin), Groupaction a touché 440

---

000\$ en commissions dans le contrat de 5 millions de dollars de commandites pour la série télévisée sur Maurice Richard, produite par la firme L'Information essentielle.

Lors de la sortie du rapport de la Vérificatrice générale sur les trois contrats (2002), la réaction de Groupaction a été de parler de « *fourniture de services sur une base continue* »<sup>32</sup>, et non pas de simplement fournir un rapport. Un fait démenti par la Vérificatrice dans son rapport, car il n'y a rien en ce sens dans les contrats signés par le ministère. La firme de communication a soutenu avoir été « *injustement attaquée dans le cadre d'un débat politique partisan* »<sup>33</sup>. L'entreprise a maintenu avoir fourni « *la prestation de services qui était attendue* ». L'argument de Groupaction est le suivant : le programme de visibilité a été une contribution importante à l'unité canadienne. Mentionnons aussi que Groupaction a versé 70 000 dollars à la caisse électorale du parti Libéral entre 1998 et 2000<sup>34</sup>.

### **Claude Boulay et Groupe Everest/Media/I.D.A. Vision**

Président de l'agence de publicité Groupe Everest/Media/I.D.A. Vision. Il a reconnu avoir donné quelque 95 000 \$ à la caisse électorale du Parti libéral de 1986 à 2002 et avoir travaillé pour le PLC lors des campagnes de 1993 et 1997 ainsi que pour la campagne de Paul Martin à la direction du parti, en 1990. Le gouvernement fédéral le poursuit pour récupérer des sommes versées pour des services non rendus ou d'une valeur inférieure au montant payé.

En mai 2002, le ministre des Travaux publics, Don Boudria, fut rétrogradé au sein du cabinet après les révélations au sujet d'un week-end de ski passé au chalet de Claude Boulay. À la même époque, le ministre de l'Immigration, Denis Coderre, fut assailli de questions après avoir admis qu'il avait habité un condominium appartenant à monsieur Boulay en 1997.

### **Jacques Corriveau et Pluri Design**

Ami de Jean Chrétien, président de l'entreprise Pluri Design, ancien organisateur libéral, il a obtenu des contrats d'imprimerie pour les trois campagnes électorales de Jean Chrétien. Selon certains témoignages de la Commission Gomery, son appui à des agences garantissait pratiquement l'obtention de contrats du gouvernement. Il a reçu près de 8 millions de dollars en contrats de commandites. Devant la Commission Gomery, certains témoins ont affirmé que son entreprise n'aurait pas accompli tout le travail prévu dans ces contrats<sup>35</sup>.

### **Gilles-André Gosselin et Gosselin Communications**

Président de l'agence de publicité Gosselin Communications, il a obtenu de lucratifs contrats dans le cadre du Programme de commandites. Le gouvernement fédéral le poursuit pour récupérer des sommes versées pour des services non rendus ou d'une valeur inférieure au montant payé.

---

<sup>32</sup> Alexandre Sirois, jeudi 9 mai 2002, « Groupaction clame son innocence », *La Presse*.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Hélène Buzzetti, mardi 19 mars 2002, « Travaux publics : un rapport pour le prix de deux », *Le Devoir*.

<sup>35</sup> The Globe and Mail, samedi 14 mai 2005, « An armchair guide to the Gomery hearings », page A4.

---

### **Jean Lafleur et Lafleur Communication Marketing**

Ancien président de l'agence de publicité Lafleur Communication Marketing, qui a reçu pour 65 millions de dollars de contrats de commandites de ministères fédéraux et de sociétés d'État, entre 1994 et 2000. En 2000, il a vendu sa compagnie à Jean Brault, de Groupaction. Il a reconnu que sa femme, sa fille, son fils Éric et lui avaient reçu plus de 12 millions de dollars en salaires et primes, entre 1994 et 2000.

Lafleur fut une des trois agences ayant obtenu 1,3 million en commissions à même la participation fédérale aux célébrations du 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC. À l'occasion de l'octroi de 1,5 million de dollars de Communications Canada à la Société du Vieux-Port de Montréal pour un nouvel écran lumineux, Lafleur et Media/I.D.A. Vision percurent 225 000 \$ en commissions.

### **Éric Lafleur**

Fils de Jean Lafleur, il était chargé des opérations chez Lafleur Communication. Il a aussi sa propre firme: Publicité Désert, qui a fourni de nombreux articles promotionnels au gouvernement. Le gouvernement fédéral le poursuit pour récupérer des sommes versées pour des services non rendus ou d'une valeur inférieure au montant payé.

### **Luc Lemay et Polygone-Expour**

Fondateur du groupe Polygone-Expour, il a admis avoir donné à Jacques Corriveau, organisateur libéral et ami de l'ancien premier ministre Jean Chrétien, des commissions de 17,5 % sur les commandites décrochées pour le groupe Polygone. Monsieur Corriveau lui aurait permis d'obtenir des contrats d'une valeur de 28 millions de dollars, parfois pour des événements qui n'ont jamais eu lieu. Le Groupe a reçu près de 40 millions de dollars pour faire la promotion du gouvernement fédéral dans ses publications et pour l'organisation de salons de chasse et de pêche. En 2000, l'agence a reçu 330 000 \$ pour un salon de chasse et de pêche qui n'a jamais eu lieu.

Le gouvernement fédéral le poursuit pour récupérer des sommes versées pour des services non rendus ou d'une valeur inférieure au montant payé.

## **2.4 Organismes libéraux**

### **Benoît Corbeil**

Benoît Corbeil a dirigé le Parti libéral du Canada, section Québec, durant les années où le Programme des commandites a été lancé. Son premier contact politique était Alfonso Gagliano, lieutenant de Jean Chrétien au Québec. Jean Brault affirme que monsieur Corbeil lui aurait explicitement demandé de contribuer à la caisse du PLC. Devant la Commission Gomery, il a affirmé avoir vu passer 100 000 \$ en paiements non comptabilisés de la part de Groupaction vers le Parti libéral, en vue de l'élection de 2000.

---

### **Tony Mignacca**

Tony Mignacca était organisateur politique pour Alfonso Gagliano. Selon Jean Brault, cet ancien organisateur d'Alfonso Gagliano l'aurait menacé de lui retirer le compte de la société d'État Via Rail si Groupaction ne reprenait pas à son service le lobbyiste Alain Renaud, proche du PLC.

### **Joseph Morselli**

Ami d'Alfonso Gagliano, ce restaurateur a connu une certaine notoriété lorsqu'une bombe a fait sauter sa voiture en 1989. Selon Jean Brault, Joseph Morselli lui aurait demandé de lui donner des sommes de 50 000 \$ à 100 000 \$ en argent liquide pour le PLC.

### **Marc-Yvan Côté**

Ancien député du Parti libéral du Québec à l'Assemblée nationale, Marc-Yvan Côté a été ensuite l'organisateur du Parti libéral du Canada pour l'est du Québec après 1995. Il a avoué, devant la Commission Gomery, avoir reçu des enveloppes d'argent (120 000\$), argent redistribué dans les comtés en vue de l'élection de 1997.

### **Michel Béliveau**

Michel Béliveau a dirigé le Parti Libéral, section Québec, durant les années 1996-1998. Il a été organisateur politique pour Jean Chrétien dès 1965. Devant la Commission Gomery, il a affirmé avoir négocié un don de 300 000 \$ en 1997 avec Jacques Corriveau de la firme de communication Pluridesign. Il a affirmé ne pas savoir que, de l'autre côté, Jacques Corriveau recevait d'énormes commissions dans le cadre du Programme des commandites.

### **Daniel Dezainde**

Daniel Dezainde a dirigé le Parti Libéral, section Québec, durant les années 2001-2003. Il a affirmé, devant la Commission Gomery, n'avoir jamais vu passer de dons illégaux, mais aurait reçu les confidences de Jacques Corriveau, en 2001, concernant l'existence d'un système de financement du parti à partir de contrats du Programme des commandites. Il suspectait également l'existence d'un tel système sous la supervision de Alfonso Gagliano et de l'organisateur politique Joe Morselli.

## **2.5 Organisations publiques**

### **Via Rail**

Via Rail a servi d'intermédiaire pour le versement, par Lafleur Communications Marketing, de près de 1 million de dollars aux producteurs de la série sur Maurice Richard. La transaction s'est faite au moyen de ce que la Vérificatrice générale a appelé «un contrat fictif» (fictitious contract).

---

Via Rail a récupéré tout son argent, sauf une somme de 160 000 \$, dont 112 500 \$ conservés par Lafleur.

Le président et directeur général, Marc Lefrançois, a été suspendu sans traitement relativement à l'affaire des Commandites, puis congédié, alors que le président du conseil d'administration, Jean Pelletier, a été congédié pour ses déclarations à caractère privé au sujet de Myriam Bédard.

### **Ministère des Travaux publics et des services gouvernementaux du Canada (TPSGC)**

Le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux était le ministère responsable de la mise en œuvre du Programme des commandites. Comme la majorité des interventions liés à ce Programme des commandites étaient faites par les hauts fonctionnaires (Charles Guité, Pierre Tremblay, le sous-ministre Ranald Quail, ainsi que quelques membres du personnel de soutien administratif) très peu d'employés ont été impliqués dans ce processus.

TPSGC est le ministère qui a dû gérer la mutation, puis l'abolition du Programme des commandites. Par conséquent, ce ministère est un acteur important du scandale.

### **Conseil du Trésor**

Le Conseil du Trésor n'a pas été impliqué directement dans le scandale. Bien qu'il n'ait pas été blâmé par le juge Gomery, le Conseil du Trésor constitue un acteur important dans la mesure où c'est lui qui édicte les règles et les politiques administratives. Conséquemment, il devient un acteur important en aval du scandale.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>36</sup>, le Conseil du Trésor est le comité du cabinet responsable de :

- la politique générale en matière d'administration;
- l'organisation de la fonction publique;
- la gestion financière, y compris les budgets et les dépenses;
- l'examen des plans et programmes de dépense annuels et à long terme;
- la gestion et du développement par les ministères de certaines terres;
- la gestion du personnel de la fonction publique.

### **Banque de développement du Canada**

La Banque de développement du Canada (BDC) avait comme président Michel Vennat. La BDC a participé au transfert d'argent des commandites à L'Information essentielle, compagnie productrice de la série *Le Canada du millénaire*. Ce transfert a été effectué sans contrat écrit.

---

<sup>36</sup> Secrétaire du Conseil du Trésor, 26 février 2004, présentation devant le Comité permanent des comptes publics Rapport de la vérificatrice générale - 2003 chapitres 3, 4 et 5.

---

### **Postes Canada**

Postes Canada, à l'époque du Programme des commandites, avait comme président André Ouellet. Postes Canada a contribué pour 1,6 million de dollars à la production, par une compagnie privée, d'une série sur Maurice Richard, sans signature de contrat.

### **Gendarmerie royale du Canada**

Le gouvernement a versé 3 millions pour la célébration du 125<sup>e</sup> anniversaire de la force policière. L'argent fut acheminé par trois agences: Lafleur, Media/I.D.A. Vision et Gosselin, qui ont conservé 1,3 million de dollars en commissions et ont remis le solde, soit 1,7 million, à la GRC.

### **Société du Vieux-Port de Montréal**

La Société a reçu 1,5 million de dollars pour l'installation d'un écran lumineux au Centre des sciences du Vieux-Port. Elle a touché son chèque par l'intermédiaire de Lafleur et I.D.A. Vision, qui a reçu 225 000 \$ en commissions pour leurs services.

## **2.6 Gardiens de l'éthique**

### **Sheila Fraser, la Vérificatrice générale du Canada**

Comptable de formation, Sheila Fraser a été nommée Vérificatrice générale du Canada le 31 mai 2001. Son rapport sur les activités de commandite et de publicité du gouvernement fédéral est à l'origine de la partie la plus intense du scandale, soit la création de la Commission Gomery. Ce rapport dévastateur de février 2004 a été précédé d'un premier rapport de vérification, au printemps 2002. Le 8 mai 2002, la Vérificatrice générale du Canada publie son Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction. La vérificatrice générale a présenté son rapport au ministre le 6 mai 2002.

Parmi ses conclusions, notons les suivantes :

- Les dossiers du gouvernement sur les trois contrats sont si mal documentés que des questions clés entourant la sélection de l'entrepreneur et la méthode utilisée pour établir le prix et l'étendue des travaux stipulée dans les contrats demeurent sans réponse. La vérificatrice générale n'a pu fournir au gouvernement du Canada l'assurance qu'il en avait eu pour son argent avec ces contrats.
- La vérification ne touche pas les pratiques de la compagnie Groupaction (elle n'a pu parler qu'aux avocats de l'entreprise), mais bien le travail des fonctionnaires. Cependant, la vérificatrice montre du doigt la compagnie privée, ayant découvert qu'il y a des éléments du contrat qui n'ont pas été livrés et que le second rapport n'a pas été trouvé.

La Vérificatrice générale a cerné les lacunes suivantes :

---

- Le gouvernement n'a pas reçu tout ce qui était stipulé dans les contrats. Des éléments clés des exigences des contrats n'ont jamais été livrés, et personne n'a pu trouver le rapport prévu par le deuxième contrat, pour lequel le gouvernement a versé 549 990 \$.
- Les fonctionnaires ont approuvé des paiements pour des travaux qui différaient considérablement de ce qui était stipulé dans les contrats ou qui ne respectaient pas les exigences des contrats.
- Les fonctionnaires ont dit aux vérificateurs que des paiements ont été faits pour des conseils, même si ces conseils n'étaient prévus dans aucun des trois contrats, et il n'existe aucune preuve dans les dossiers que des conseils ont été reçus.
- Ce que Groupaction a livré dans le cadre du troisième contrat comporte des similitudes avec ce qu'il a livré pour le deuxième contrat parce que le gouvernement lui-même a exigé des travaux semblables aux termes des deux contrats.

### **John Gomery**

Né à Montréal, le juge Gomery a été nommé à la Cour supérieure en 1982. De 1999 à 2004, il occupe également la présidence de la Commission du droit d'auteur du Canada. C'est lui qui préside la Commission d'enquête sur le Programme des commandites et des activités publicitaires.

### **Daniel Leblanc**

À l'emploi du journal *The Globe and Mail*, le journaliste Daniel Leblanc est le premier à publier, en 2000, un article révélant que le Programme des commandites finance presque exclusivement des événements au Québec. Pour cela, il a dû faire des demandes répétées à la Commission d'accès à l'information, à la suite d'une divulgation de plusieurs sources anonymes, au gouvernement comme dans le milieu de la publicité. Daniel Leblanc a aussi publié un livre sur le scandale des commandites, intitulé *Nom de code ; Ma chouette*.

## **2.7 Autres acteurs politiques**

### **Opposition à la Chambre des Communes**

Dès la sortie du premier rapport de la Vérificatrice générale en mai 2002, sur les trois contrats accordés à Groupaction, l'opposition bloquiste et conservatrice à Ottawa a demandé la tenue d'une enquête publique pour faire élucider les liens entre les compagnies de communication et le Parti Libéral<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Raymond Giroux, dimanche 19 mai 2002, « Clark exige une enquête publique », *Le Soleil*.

---

### **Le Comité des comptes publics de 2002**

En 2002, le Comité des comptes publics est dominé par la présence majoritaire des Libéraux, au pouvoir. Le principal dossier étudié est celui du rapport de la Vérificatrice général sur les trois contrats accordés à la firme Groupaction.

Les deux témoignages les plus importants, ceux de Charles Guité (qui a été convoqué de force, ayant d'abord refusé de comparaître) et de Pierre Tremblay, successivement directeurs du Programme des commandites, seront livrés à huis clos. Il faudra attendre l'été 2004 pour que ces deux témoignages soient rendus publics, par résolution de ce même comité parlementaire.

Le Comité a conclu<sup>38</sup> que, dans les dossiers des contrats accordés à Groupaction, il y avait eu « absence d'efforts pour que le gouvernement et les contribuables bénéficient d'un bon rapport qualité-prix ». Les nombreuses recommandations du comité concernent le renforcement des règles existantes dans l'attribution de contrats. Fait à noter, le comité suggère de donner plus de pouvoir à l'Agent de l'intégrité et que la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* soit modifiée.

### **Le Comité des comptes publics de 2004**

En 2004, le Comité des comptes publics est toujours dominé par la présence majoritaire des Libéraux, au pouvoir. Le principal dossier étudié est celui du rapport de la Vérificatrice général sur les commandites et les activités de publicité, présenté au public en février 2004.

Le comité s'est attardé à clarifier les faits concernant les dépenses reliées aux commandites, en s'attardant aux aspects politiques et administratifs. Le comité a joui d'une couverture médiatique inédite, et la comparution de certains témoins a fait parfois « chavirer le navire ». Le comité a mis fin à son étude avant d'avoir fait toute la lumière et, surtout, avant d'avoir entendu des témoins majeurs comme les premiers ministres Chrétien et Martin. Aussi, les élections fédérales annoncées pour juin 2004 ont forcé la dissolution du comité.

Le comité a quand même tenu 47 réunions au cours desquelles il a entendu 44 témoins. Le comité a fait 29 recommandations au Parlement, dans son rapport publié en 2005<sup>39</sup>. Malheureusement, c'est la Commission Gomery qui deviendra la référence concernant le scandale des commandites, laissant un peu de côté les travaux de ce comité.

---

<sup>38</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Dixième rapport, Après étude du Rapport spécial du vérificateur général du Canada de mai 2002 (Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction)*, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=3275&Lang=2&SourceId=37415>, 20 mars 2003

<sup>39</sup> Parlement du Canada, *Rapport du comité permanent des comptes publics, chapitres 3 (le programme de commandites) 4 (les activités de publicité) et 5 (la gestion de la recherche sur l'opinion publique) du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale*, avril 2005

---

### **3. LES ASPECTS ÉTHIQUES (LES FAUTES)**

Si le scandale des commandites a suscité plusieurs questionnements d'ordre éthique, nous nous proposons uniquement d'identifier ici les principales fautes ou comportements déviants que nous avons pu observer dans l'historique de ce cas. Nous illustrerons brièvement chacun onze problèmes comportementaux survenus durant le scandale des commandites. Notre but n'est donc pas de faire un portrait exhaustif des fautes commises par les acteurs du scandale mais d'identifier les principaux problèmes comportementaux survenue de manière à pouvoir évaluer, au chapitre suivant, leur impact sur le développement de l'infrastructure de gestion des comportements de l'appareil étatique canadien.

#### **3.1 Le détournement de fonds publics vers un parti politique**

Devant la Commission Gomery, le directeur général du Parti libéral du Canada, Benoît Corbeil, a affirmé avoir vu passer 100 000 \$ en paiements non comptabilisés de la part de Groupaction vers le Parti libéral, en vue de l'élection de 2000. Ces dons ont permis à Benoît Corbeil de verser 50 000 \$ à neuf militants et attachés politiques libéraux pour leurs services lors de la campagne électorale de 2000<sup>40</sup>.

Marc-Yvan Côté, organisateur du Parti libéral du Canada pour l'est du Québec après 1995, a avoué devant la Commission Gomery avoir reçu des enveloppes d'argent (120 000\$), argent redistribué dans les comtés en vue de l'élection de 1997.

Enfin, Michel Béliveau, autre directeur du Parti Libéral, section Québec, a affirmé avoir négocié un don de 300 000 \$ en 1997 avec Jacques Corriveau de la firme de communication Pluridesign.

Ces actes violent la Loi électorale canadienne.

#### **3.2 Le détournement de fonds publics à des fins individuelles**

Le cas le plus important de détournement de fonds des commandites afin de permettre l'enrichissement individuel est celui de Charles Guité. Charles Guité a été déclaré coupable<sup>41</sup>, en juin 2006, des cinq accusations de fraudes, totalisant 1,2 million de dollars, portées contre lui dans la foulée du scandale des commandites.

La preuve de la couronne démontrait que Guité a sciemment commis une fraude, de connivence avec le propriétaire de Groupaction, Jean Brault, en approuvant de faux contrats et des factures gonflées, sans les vérifications ni les justifications requises. La couronne estimait que « ce qui aggrave le cas de Guité, c'est qu'il occupait une position d'autorité. Il s'agit d'un abus de confiance. En outre, on parle d'une fraude d'importance avec des fonds publics »<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Bryan Miles, les actualités, mardi 10 mai 2005, p. A1 « Gagliano aurait prié Corbeil de se taire », *Le Devoir*.

<sup>41</sup> André Cédilot, actualités, mercredi 7 juin 2006, p. A6, « Coupable des cinq accusations de fraude, Charles Guité en prison », *La Presse*.

<sup>42</sup> André Cédilot, actualités, mercredi 7 juin 2006, p. A6, « Coupable des cinq accusations de fraude, Charles Guité en prison », *La Presse*.

---

### **3.3 Du népotisme**

Pierre Tremblay a été sélectionné, pour occuper le poste de directeur du Programme des commandites, par un comité de sélection formé de trois personnes : Charles Guité, son prédécesseur, Michel Carey, un consultant en ressources humaines de la Commission de la fonction publique du Canada, puis Mario Laguë, un supporter de longue date du Parti Libéral et ensuite directeur des communications de Paul Martin à son arrivée au poste de premier ministre en 2003.

La documentation existante<sup>43</sup> relatant l'embauche de Pierre Tremblay explique qu'il a été embauché par recommandation de ce comité, qu'on ne peut considérer comme étant impartial. Devant la Commission Gomery, Jean Pelletier et Charles Guité ont affirmé que Pierre Tremblay avait été choisi par Alfonso Gagliano.

Il est possible que les problèmes de gestion du Programme des commandites, relatés par les premières vérifications comptables, auraient pu être évités avec l'embauche d'une personne pleinement qualifiée pour ce poste.

### **3.4 Des liens d'amitiés entre un administrateur public et leurs fournisseurs principaux**

Charles Guité, directeur du Programme des commandites, ne voit pas de problème à ce qu'un fonctionnaire comme lui ait des relations d'amitiés avec les fournisseurs des Travaux publics : « Il n'y a aucun problème à manger avec différentes personnes lorsque l'on travaille dans cette industrie, (...) C'est du showbiz... Ça ne veut pas dire que si quelqu'un me paye un steak et une demi-bouteille de vin chez Hys (célèbre restaurant d'Ottawa), cela va influencer ma décision. D'aucune façon. »<sup>44</sup>

Ses connaissances étaient également nombreuses dans les communications et la publicité, domaines dans lesquels il a travaillé pendant près de 25 ans. En témoigne le fait, par exemple, qu'il a vendu pour 35 000 \$ sa Ford Mustang à un dirigeant de la firme Groupaction.<sup>45</sup>

Il s'agit d'une faute qui démontre un manque de jugement sur le devoir de réserve que doit posséder un agent public durant son travail, pour ne pas laisser planer l'ombre du conflit d'intérêts.

### **3.5 La production de fausses factures, la surfacturation et la tarification abusive**

Travaux publics et services gouvernementaux (TPSGC) a demandé un examen de suivi des dossiers de commandites, dont le rapport final a été déposé en mars 2002<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Daniel Leblanc, mardi le 18 octobre 2005, « document reveals membership of team that chose boss for sponsorship program », *The Globe and Mail*.

<sup>44</sup> François Cardinal, vendredi 23 avril 2004, p. A6. « Sous les pieds de Charles Guité, les tapis étaient toujours rouges », *La Presse*

<sup>45</sup> *Idem*.

---

L'examen des factures et des rapports contenus dans les dossiers laissait croire que certaines agences de communication aient pu avoir une tendance à la surfacturation (nombre excessif d'heures de travail, sommes d'argent affectées au Programme des commandites versées pour des tâches qui n'ont pas été achevées, sommes d'argent élevées sans préciser clairement quels étaient les résultats attendus).

Certains employés d'agences de communication ont facturé leurs services à titre d'employés de deux agences distinctes, ce qui soulève certaines préoccupations à propos de la facture totale présentée à TPSGC.

Le 10 octobre 2002, le Rapport final de projet de l'Équipe d'intervention rapide de TPSGC publiait son rapport. C'est à la suite du rapport de la Vérificatrice générale de mai 2002 (contrats à Groupaction) qu'un examen d'un certains nombres de dossiers des commandites a été lancé, couvrant les années financières 1997-1998 à 1999-2000. Au cours de l'examen des dossiers d'intérêt prioritaire, plusieurs problèmes ont été soulevés :

- dossiers de projet incomplets et complexes, faisant en sorte qu'il était difficile de déterminer si les résultats escomptés avaient été obtenus;
- changements touchant les agences de communication (p. ex., changement de nom, fusion) et leur affiliation, ce qui a accru la complexité des dossiers;
- absence de rapports dans les dossiers de TPSGC;
- surfacturation possible, erreurs possibles dans les taux de rémunération et rapports inadéquats;
- infraction possible à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère;
- sous-traitance sans la tenue du processus concurrentiel.

Certains événements commandités avaient fait l'objet de multiples commandites, de multiples contrats et de nombreuses modifications de contrat. On note aussi les changements qu'ont connus les agences de communication (changement de nom, fusion) ainsi que leur affiliation à d'autres agences de communication ont grandement contribué à la complexité des dossiers.

### **3.6 L'absence de livraison de produits**

Un des cas référé à la GRC est celui du Groupe Polygon-Expour, firme qui a reçu 330 000 dollars en commission pour une activité qui n'a jamais eu lieu, soit le Salon du grand air de Québec. À la même occasion, la firme Groupaction a reçu une commission de 40 000 dollars, et la firme Média IDA Vision, 10 000 dollars pour avoir émis le chèque<sup>47</sup>.

Mais le cas le plus frappant est celui des trois contrats octroyés à Groupaction. En mars 2002, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a demandé au Bureau du vérificateur général de vérifier la gestion gouvernementale de trois contrats totalisant 1,6 million

---

<sup>46</sup>Travaux publics et services gouvernementaux, 4 mars 2002, « Examen de suivi des dossiers de commandites (2001-717), rapport final ».

<sup>47</sup> Manon Cornellier, jeudi 4 juillet 2002, « Programme des commandites – Ottawa élimine les intermédiaires », *Le Devoir*.

---

de dollars qui avaient été attribués à Groupaction Marketing (Groupaction). Le rapport de vérification<sup>48</sup>, présenté au Ministre le 6 mai 2002, a révélé de graves lacunes à toutes les étapes du processus de gestion des contrats.

Terminons avec le cas de Coffin Communication, qui a facturé 116 000 dollars pour rédiger des rapports, dont un qui demeure introuvable, sur l'efficacité des commandites dont il était responsable et pour lesquelles elle a reçu les commissions (12 %) prévues<sup>49</sup>.

### **3.7 Le non-respect des lois fiscales et électorales**

Une autre faute est directement reliée aux précédentes fautes concernant le non respect des contrats, les fautes autour de la facturation et les fautes sur le financement électoral par l'argent des Commandites.

Tout l'argent liquide qui circulait, entre les agences de publicité et le Parti Libéral, échappait à tous les contrôles fiscaux, ce qui constitue une entrave à la loi.

### **3.8 Des lobbyistes qui ne s'inscrivent pas au registre**

Alain Renaud a été rémunéré par la firme Groupaction pour faire du démarchage auprès du gouvernement pour cette firme, dans le but d'obtenir davantage de contrats, mais également pour financer le parti au pouvoir (Le Parti libéral du Canada).

En omettant de s'inscrire au Registre des lobbyistes, Alain Renaud commettait, à l'époque, une infraction à la loi sur le lobbyisme du Canada. Il commet aussi une faute d'ordre déontologique, ne respectant pas le Code de déontologie des lobbyistes.

### **3.9 De nombreuses fautes administratives**

#### **L'absence d'un cadre de gestion**

Il y eu de nombreuses fautes administratives dans le scandale des commandites. Une de ses fautes provient de l'absence d'un cadre de contrôle des dépenses par le Conseil du trésor. De nombreux indices nous permettent de penser qu'il y a eu certaines fautes commises.

D'abord, en décembre 2001, la Vérificatrice générale du Canada recommandait de « maintenir de solides mécanismes de contrôle interne et s'efforcer de détecter dès que possible une situation qui pourrait entraîner une perte de contrôle »<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Vérificateur général du Canada, mai 2002, « Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction », <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/02sprepf.html>, page consultée le 12 avril 2007.

<sup>49</sup> Manon Cornellier, jeudi 4 juillet 2002, « Programme des commandites – Ottawa élimine les intermédiaires », *Le Devoir*.

<sup>50</sup> Vérificateur général du Canada, Rapport de décembre 2001, chapitre 4, « Les subventions et les contributions votées — La gestion dans l'ensemble du gouvernement », p.7, paragraphe 4.24.

---

Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Conseil (du Trésor) précise que les ministères et les organismes sont tenus de s'assurer qu'ils ont les cadres de gestion qui s'imposent pour gérer les ressources et obtenir les résultats voulus.<sup>51</sup>

La « nouvelle » gestion du Programme des commandites provisoire (annoncée en juillet 2002, à la suite des révélations concernant les trois contrats octroyés à Groupaction, en plus d'une enquête spéciale de la vérificatrice générale) exigeait que les organisateurs des événements commandités fassent un rapport rétrospectif démontrant que le plan de commandite a bel et bien été mis en œuvre.

On demandait des preuves tangibles, comme des photos et des coupures de presse. En outre, on précisait que pour être admissible au Programme des commandites, un événement doit être proposé par un organisateur et non par une tierce partie<sup>52</sup>. Deux preuves induites du fait qu'il y a dû y avoir dérapage à ce niveau, si le gouvernement le précise en juillet 2002.

Pourtant, après l'annonce au printemps 2002 des faits concernant l'affaire des trois contrats, la firme Groupaction recevait des contrats additionnels, même si le ministre des Travaux publics avait demandé à la vérificatrice générale de faire une vérification.

### **Sourde oreille devant des rapports de vérification**

En 1996, un employé de l'unité des Travaux publics appelée *Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique*, Allan Cutler, faisait une dénonciation de pratiques douteuses auprès de son supérieur. Allan Cutler n'était plus en fonction de cette organisation lorsque le Programme des commandites est créé en 1997, mais c'est toujours ce même supérieur qui était à la direction de cette organisation: Charles Guité.

La firme Ernst & Young a vérifié si les processus contractuels de Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) étaient conformes aux politiques qui régissent la fourniture de ces services au gouvernement. On examinait les procédures de passation des contrats. Tous les contrats de publicité et de recherche (bien avant la création du Programme des commandites) de la période allant du 30 juin 1904 au 30 juin 1996 ont été vérifiés. En conclusion, on affirmait que la plupart des contrats étaient conformes aux politiques et procédures en place, mais qu'il y avait des cas répétitifs de non-conformité à certaines politiques contractuelles. Aucun contrat examiné n'aurait engendré de situations de gain ou de profit personnel pour des fonctionnaires.

Cependant, le rapport recommande que ce soit le Conseil privé du Canada qui garde l'entière responsabilité de l'évaluation des entreprises de publicité qui exécutent des contrats avec TPSGC. En 1996, c'est un comité, formé de représentants des ministères, du SPROP et du secteur privé, qui évalue les entreprises de publicité. Or, c'est le SPROP qui choisissait les membres du secteur privé de ce comité. Ernst & Young concluait aussi qu'il y avait des lacunes dans l'évaluation des entreprises de communication : aucun document, dans les contrats étudiés, ne prouvait la

---

<sup>51</sup> Vérificateur général du Canada, Rapport de décembre 2001, chapitre 4, « Les subventions et les contributions votées — La gestion dans l'ensemble du gouvernement », p.7, paragraphe 4.24.

<sup>52</sup> Gouvernement du Canada, communiqué, « Le Programme des commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes », <http://news.gc.ca/cfmx/CCP/view/fr/index.cfm?articleid=5049>, p. 3, consulté le 20 mai 2004

---

compétence des compagnies de communication. Dans quatre cas étudiés, le SPROP avoue<sup>53</sup> que c'est le ministre d'un ministère-client (ministère qui demande les services d'une campagne publicitaire) qui a donné de façon verbale son approbation sur la sélection d'une entreprise de publicité.

Ce rapport de Ernst & Young notait aussi des problèmes de non respect des politiques du Conseil du Trésor au SPROP et même des documents antidadés. Le rapport concluait que le service d'approvisionnement devrait être retiré de la responsabilité de Charles Guité, pour être intégré aux services réguliers du ministère, car plusieurs règles de base ont été usurpée par le service de M. Guité dans l'attribution de contrats à des agences de publicité.

« Comme les achats ne représentent qu'une petite partie de ses activités, les employés de cet organisme (SPROP) n'ont pas vraiment de formation dans ce domaine. Ils ne possèdent pas l'expertise nécessaire, puisque les achats ne constituent pas leur objectif principal. Il serait plus profitable pour toutes les parties que les achats de services de publicité et de recherche sur l'opinion publique soient intégrés dans les services d'achat courants de TPSGC. »<sup>54</sup>

Aucun document officiel ne montre que les changements ont été apportés. Le mandat de ce département a ensuite été élargi dans la création du Programme des commandites.

« Le rapport de la firme comptable Ernst et Young de 1996 n'aura eu aucun effet et semble avoir été mis sur les tablettes, même s'il concluait que Charles Guité n'avait pas l'expertise nécessaire pour accomplir les tâches d'un service d'approvisionnement. On avait la preuve que plusieurs règles de base avaient été bafouées dans le processus d'attribution de contrats à des agences de publicité »<sup>55</sup>.

La version officielle du gouvernement libéral est que c'est un autre rapport, en 2000, qui a sonné la première cloche d'alarme. En août 2000, le Programme des commandites fait l'objet d'une vérification interne, qui sera suivie d'un plan d'action en matière de gestion par TPSGC, en octobre de la même année.

D'abord, et à la demande du sous-ministre de TPSGC, une vérification interne des contrats du Programme des commandites est commandée en 2000<sup>56</sup>. La vérification s'est bornée à vérifier les ententes de commandites de la DGSCC, afin de savoir si elles étaient conformes aux politiques, procédures et pouvoirs. Une analyse détaillée de 276 dossiers de commandites parmi les 580 commandites octroyées entre novembre 1997 et le 31 mars 2000 a été réalisée. Les constatations semblent démontrer que rien n'a été retenu de la vérification de 1996. On parle de non respect du processus de sélection des firmes de communications et de contrats de commandites attribués de façon trop subjectives. La vérification conclut également que le processus d'attribution des commandites ne permettait pas d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix.

Des trois recommandations majeures de la vérification, retenons ces deux demandes faites au directeur exécutif de : Prendre les mesures nécessaires afin de rendre le processus de passation

---

<sup>53</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, « Vérification de la conformité des processus contractuels, Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique », [http://www.tbs-sct.ca/rma/database/1det\\_f.asp?id=7527](http://www.tbs-sct.ca/rma/database/1det_f.asp?id=7527), p. 5, page consultée le 22 juillet 2004.

<sup>54</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, « Vérification de la conformité des processus contractuels, Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique », [http://www.tbs-sct.ca/rma/database/1det\\_f.asp?id=7527](http://www.tbs-sct.ca/rma/database/1det_f.asp?id=7527), page 3, page consultée le 22 juillet 2004.

<sup>55</sup> Hélène Buzzetti, vendredi 27 février 2004, p.A1, « Alerte aux commandites dès 1996 », *Le Devoir*.

<sup>56</sup> Travaux publics et services gouvernementaux, « Vérification dirigée de la gestion des commandites à la DGSCC », <http://www.tpsgc.gc.ca/aeb/text/archive/00-723-f.html>, page consultée le 22 juillet 2004.

---

des marchés conformes à toutes les directives et procédures du Conseil du Trésor ; Mettre en œuvre des processus de contrôle afin d'assurer une transparence et une reddition des comptes.

Le 10 octobre 2002, le Rapport final de projet de l'Équipe d'intervention rapide de TPSGC publiait son rapport. C'est à la suite du rapport de la Vérificatrice générale de mai 2002 (contrats à Groupaction) qu'un examen d'un certains nombres de dossiers des commandites a été lancé, couvrant les années financières 1997-1998 à 1999-2000.

Au cours de l'examen des dossiers d'intérêt prioritaire, plusieurs problèmes ont été soulevés :

- dossiers de projet incomplets et complexes, faisant en sorte qu'il était difficile de déterminer si les résultats escomptés avaient été obtenus;
- changements touchant les agences de communication (p. ex., changement de nom, fusion) et leur affiliation, ce qui a accru la complexité des dossiers;
- absence de rapports dans les dossiers de TPSGC;
- surfacturation possible, erreurs possibles dans les taux de rémunération et rapports inadéquats;
- infraction possible à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère;
- sous-traitance sans la tenue du processus concurrentiel.

La (DGVE) fera le suivi de l'examen de publicité et publiera, en novembre 2003, un bref rapport<sup>57</sup> visant à démontrer qu'il y a eu des changements notables dans la gestion de la publicité. On constate effectivement des améliorations, concernant la qualité et la disponibilité des informations, mais cette information n'est pas nouvelle, compte tenu du rapport précédent. Au contraire, on note qu'il y encore des lacunes dans la gestion des dossiers (5% des dossiers sélectionnés par la vérification ne sont plus trouvables), la justification quant à la sélection des fournisseurs et la présence de pièces justifiant le pouvoir de dépenser. Pire encore, on constate que la DGSCC n'a pas ajusté sa politique de publicité pour tenir compte du remaniement des responsabilités en matière de publicité (septembre 2001). En dépit de certains progrès, on note qu'il subsiste de nombreux risques quant à la gestion de la publicité à TPSGC et que son cadre de contrôle de gestion ne suffit pas à garantir une gestion efficace.

Le 7 février 2003, un premier rapport de l'examen administratif des dossiers de commandite, mené par un cabinet indépendant de juricomptables, Kroll Lindquist Avey, pour le compte de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), fait état de certaines situations non conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux politiques et aux règlements sur l'attribution des contrats du gouvernement du Canada. Ce premier rapport a été envoyé à la GRC. Le premier rapport porte sur 45 des dossiers de commandite les plus problématiques qu'avait ciblés la Direction générale de la vérification et de l'éthique de TPSGC. Dans son rapport, partiellement rendu public, Kroll Lindquist Avey (KLA) fait état de comportements apparemment non conformes de la part de sept employés.

---

<sup>57</sup> Travaux publics et services gouvernementaux Canada « Suivi de l'examen de publicité 2000-2001 à 2002-2003 », novembre 2003.

---

La non-conformité à la Loi sur la gestion des finances publiques concerne l'article 34, qui traite de situations telles que :

- approbation de factures en dehors de la période du contrat,
- approbation d'honoraires non conformes aux clauses du contrat,
- approbation de factures alors que les résultats attendus ne semblent pas avoir été obtenus,
- paiement de certains éléments apparemment facturés plus d'une fois,
- remboursement de dépenses de voyage non conformes à la Politique, aux termes du contrat.

L'apparente non-conformité aux politiques et règlements du gouvernement du Canada concernant l'attribution des contrats a trait à certaines situations telles que :

- absence d'appel d'offres,
- omission d'inviter à soumissionner les fournisseurs présélectionnés,
- non-respect des règles concernant la publication d'avis,
- fractionnement de marché

### **Des règles contournées par des fonctionnaires**

Nous avons séparé cette section, qui relate trois grandes fautes administratives, selon trois groupes : les trois contrats de Groupaction, le non-respect des procédures d'appels d'offres et, finalement, le financement de sociétés d'état.

#### *Les trois contrats de Groupaction*

Dans un premier temps, on pourrait comprendre de l'événement central du début du scandale, soit l'affaire des trois rapports de Groupaction, ne constitue pas une faute d'ordre administrative, mais bien d'ordre professionnel et du domaine privé : « Les règles qui ont été contournées – la Loi sur la gestion des finances publiques et le Règlement sur les marchés de l'État – s'appliquent aux fonctionnaires, pas aux entrepreneurs »<sup>58</sup>, a indiqué la vérificatrice générale, Sheila Fraser, dans son rapport de 2002.

Mais rappelons que ce que Groupaction a livré dans le cadre du troisième contrat comporte des similitudes avec ce qu'il a livré pour le deuxième contrat parce que le gouvernement lui-même a exigé des travaux semblables aux termes des deux contrats<sup>59</sup> : « Le mode de fonctionnement que nous avons observé dans le cas de ces trois contrats est tout à fait inacceptable pour le gouvernement. Les contribuables canadiens méritent mieux »<sup>60</sup>, a indiqué Sheila Fraser.

---

<sup>58</sup> Vérificateur général du Canada, « Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction », [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/media.nsf/html/02prsp\\_f.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/media.nsf/html/02prsp_f.html), page consultée le 22 mars 2004,

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Idem.*

---

Ainsi, outre la faute d'ordre professionnelle de la compagnie de publicité, il y a eu faute d'ordre administrative de la part des employés de TPSGC.

### *Le non-respect des procédures d'appels d'offres*

Dans son rapport<sup>61</sup> de 2003 sur les Commandites, la vérificatrice générale du Canada note un « non-respect généralisé des politiques et règlements sur la passation des contrats » :

Nous avons observé, de 1997 au 31 août 2001, un mépris généralisé des politiques et des règlements sur les marchés du gouvernement, une absence généralisée de documents aux dossiers et, dans de nombreux cas, peu de preuves que le gouvernement ait obtenu un rendement quelconque de ses commandites — dans certains cas, aucune preuve.

La vérificatrice générale du Canada note aussi que la sélection des agences de communications contrevenait aux règles :

L'article 5 du Règlement sur les marchés de l'État exige qu'avant de conclure un marché, l'autorité contractante lance un appel d'offres. Les appels d'offres concurrentiels devraient donc être la norme.

La vérificatrice générale du Canada dénonce aussi les contrats attribués pour certains événements en violation des politiques sur les marchés :

L'annexe Q de la politique du gouvernement sur les marchés indique que si l'autorité contractante crée une liste de fournisseurs admissibles pour un type de service, à chaque fois qu'elle veut par la suite attribuer un contrat pour ce type de service, elle doit inviter tous les fournisseurs de la liste à présenter une soumission. L'autorité contractante doit également afficher un avis annuel pour informer de l'existence d'une liste de fournisseurs admissibles et donner aux autres fournisseurs la possibilité de se qualifier pour apparaître sur cette liste. Nous n'avons trouvé aucune preuve que la DGSCC ou TPSGC ait affiché un avis annuel ni donné aux autres fournisseurs potentiels la possibilité de se qualifier.

Enfin, la vérificatrice générale du Canada note qu'aucune analyse du montant de la commandite pour chaque événement n'a été faite et, finalement, qu'il n'y avait peu de preuves, dans les dossiers des commandites, que l'État en a eu pour son argent.

### *Le financement de sociétés d'état*

Dans son rapport de novembre 2003 sur les Commandites<sup>62</sup>, la vérificatrice générale dénonce le transfert inapproprié de fonds des commandites pour financer les immobilisations d'une société d'état, pour financer les opérations commerciales d'une société d'état, ainsi que pour financer les dépenses de fonctionnement d'une organisation publique (la GRC).

Sans entrer des les nombreux détails, citons les organisations visées, soit Postes Canada, la Société du Vieux-Port de Montréal, la Banque de développement du Canada, (BDC) Via Rail et la Gendarmerie royale. Il s'agit d'une faute importante de non-respect du processus des crédits parlementaires.

---

<sup>61</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada, rapport de novembre 2003, chapitre 3, « Les commandites », paragraphes 3.46 et suivants.

<sup>62</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada, rapport de novembre 2003, chapitre 3, « Les commandites », pages 17 et suivantes.

---

## Conclusion

En conclusion, les fautes d'ordre administratives ont été nombreuses. Dans certains cas, il s'agissait de violation de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dans d'autres cas de fautes professionnelles dans la gestion des dossiers. Enfin, une autre faute d'ordre administratif consiste en un geste d'ignorance devant les signaux d'alerte lancés par la sortie de rapport de vérification.

### 3.10 Détournement du rôle du Parlement

Dans son rapport de novembre 2003 sur le Programme des commandites, la vérificatrice générale dénonce la façon dont s'est fait le financement des commandites, en passant par le Fonds de l'unité canadienne, lequel échappait au contrôle parlementaire :

Non seulement on n'a pas informé le Parlement des objectifs véritables du Programme de commandites, mais par surcroît on l'a mal informé au sujet de la gestion du Programme. On a contourné le processus parlementaire afin de transférer des fonds à des sociétés d'État. Des fonds votés par le Parlement pour TPSGC ont été utilisés pour financer les activités de sociétés d'État et de la GRC.<sup>63</sup>

En d'autres mots, les députés n'étaient pas au courant de cette dépense... La vérificatrice générale poursuit dans son rapport :

Le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000 de TPSGC, signé par le Ministre et le sous-ministre, contient l'énoncé suivant au sujet de la DGSCC : Le secteur d'activité des Services de coordination des communications canalisera ses efforts sur les stratégies et les activités suivantes pendant la période de planification... fournir aux ministères fédéraux des services essentiels de coordination de projets et d'acquisition dans le domaine des communications qui sont utiles, opportuns et à valeur ajoutée, tout en assurant la prudence, la probité et la transparence pendant tout le processus. (...)<sup>64</sup>

Rappelons que, pour la période de 1996 à 2000, plus de la moitié des dépenses de la DGSCC ont été consacrées aux commandites. La prudence et la probité n'ont certainement pas été assurées dans l'exécution du Programme des commandites.

Ainsi, nous pouvons parler du détournement de la fonction du Parlement, qui doit approuver les dépenses, détournement qui est évident lorsqu'on voit la réaction de la DGSCC, en 1999, qui promet d'agir avec probité et transparence dans le futur.

### 3.11 Des représailles

On sait que Allan Cutler, en 1996, était directeur d'un département dirigé par Charles Guité. À la suite d'une plainte, il a subi certaines représailles et a été muté dans un autre département avant de prendre sa retraite.

---

<sup>63</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada, rapport de novembre 2003, chapitre 3, « Les commandites ».

<sup>64</sup> *Idem*.

---

À l'époque du Programme des commandites, il n'existait pas de mécanisme de gestion de la dénonciation, comme c'est le cas depuis 2001 au gouvernement fédéral avec la création du poste d'Agent à l'intégrité, lequel aurait été apte à recevoir la plainte de Cutler, sous forme de divulgation d'un problème d'ordre comptable et administratif.

Il est donc évident que cet événement propre au scandale a mené à l'élaboration de changements importants dans la fonction publique fédérale.

## **4. IMPACT DU SCANDALE DES COMMANDITES SUR L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE FÉDÉRALE**

Le scandale des commandites a obligé les dirigeants politiques à mettre l'éthique au cœur de leur priorité afin de regagner la confiance de la population. Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper ont tour à tour fait des promesses en la matière. Plusieurs d'entre elles, notamment la *Loi sur la responsabilité* adoptée en décembre 2006, se sont concrétisées et ont forgées l'infrastructure de régulation des comportements des agents publics. Cette loi est assez innovatrice dans la mesure où elle vient cristalliser plusieurs éléments structurants de l'infrastructure de régulation des comportements, principalement les éléments de contrôle et de surveillance. Il est donc clair que le scandale des commandites a eu comme conséquence d'accroître considérablement les outils de contrôle envers les agents publics.

Dans le tableau qui suit, nous identifions les structures de contrôle et les éléments du cadre normatif qui ont été mis en place ou remaniés pour répondre aux 11 groupes de comportements déviants (fautes) que nous avons identifiés au chapitre précédent.

### **Liste des comportements déviants observés durant le scandale des commandites :**

1. Le détournement de fonds publics vers un parti politique
2. Le détournement de fonds publics à des fins individuelles
3. Du népotisme
4. Des liens d'amitiés entre un administrateur public et leurs fournisseurs principaux
5. La production de fausses factures, la surfacturation et la tarification abusive
6. L'absence de livraison de produits
7. Le non-respect des lois fiscales et électorales
8. Des lobbyistes qui ne s'inscrivent pas au registre
9. De nombreuses fautes administratives
10. Détournement du rôle du Parlement
11. Des représailles

Par ailleurs, à la suite du scandale des commandites et principalement avec la *Loi sur la responsabilité*, huit structures de contrôle ont été créées ou réformées, alors que douze lois, codes, politiques, guide et lignes directrices ont été adoptés ou modifiés .

### **Liste des structures de contrôles créées ou réformées suite au scandale des commandites**

1. Commissaire à l'intégrité du secteur public
  2. Bureau du contrôleur général
  3. Commissaire à l'intégrité du secteur public
  4. Ombudsman de l'approvisionnement
  5. Commission des nominations publiques
  6. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique
  7. Conseiller sénatorial à l'éthique
  8. Commissaire au lobbying
-

**Liste des lois, codes, politiques, guide et lignes directrices ont été adoptés ou modifiés suite au scandale des commandites**

1. Loi sur la responsabilité
2. Loi sur les conflits d'intérêts
3. Loi sur le lobbying
4. Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public
5. Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique
6. Code de conduite pour l'approvisionnement
7. Code régissant les conflits d'intérêts des députés
8. Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs
9. Politique de divulgation proactive
10. Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres
11. Cadre de responsabilisation de gestion
12. Guide du sous-ministre

Une description sommaire des structures de contrôle a été réalisée par Magalie Jutras<sup>65</sup> dans le cadre de cette recherche FQRSC, conséquemment nous ne les décrivons pas ici. Nous nous limiterons à les rattacher aux fautes commises durant le scandale des commandites.

**Tableau : mesures mis en place afin de réduire les comportements déviants survenus lors du scandale des commandites**

FAUTES	IMPACTS SUR L'INFRASTRUCTURE	
	STRUCTURES DE CONTRÔLE	ÉLÉMENTS DU CADRE NORMATIF
<b>Détournement de fonds publics vers un parti politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> <li>• <i>Loi électorale canadienne</i></li> </ul>
<b>Détournement de fonds publics à des fins individuelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> <li>• <i>Code criminel</i></li> </ul>
<b>Népotisme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Commission des nominations publiques</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>

<sup>65</sup> Magalie Jutras, sous la direction de Yves Boisvert, 2007, *L'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien*, note de recherche ÉNAP, 77 pages.

<b>Détournement d'institutions publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> </ul>
<b>Non respect des lois fiscales et électorales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Loi électorale canadienne</i></li> </ul>
<b>Non-respect des procédures d'appels d'offres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>
<b>Non respect des règles administratives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Commission des nominations publiques</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> </ul>
<b>Liens d'amitié</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Commission des nominations publiques</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>
<b>Production de fausses factures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>
<b>Double facturation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>
<b>Surfacturation et tarification abusive</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>
<b>Absence de livraison de produits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> </ul>
<b>Lobbyistes non-inscrits au registre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire au lobbying (indépendant)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Loi sur le lobbying (remplace la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes)</i></li> </ul>
<b>Fautes administratives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> <li>• Bureau du contrôleur général</li> <li>• Ombudsman de l'approvisionnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement</i></li> <li>• <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i></li> <li>• <i>Politique de divulgation proactive</i></li> </ul>
<b>Représailles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissaire à l'intégrité du secteur public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité</i></li> <li>• <i>Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public</i></li> <li>• <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i></li> </ul>

Par ailleurs, le gouvernement canadien mise sur la modernisation des ressources humaines pour favoriser une plus grande responsabilisation dans la fonction publique. Dans cette optique, quelques mesures en matière de gestion ont été mises en œuvre.

Tout d'abord, la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada en décembre 2003 a pour mandat d'appuyer et de former des dirigeants de la fonction publique, notamment sur le plan éthique. Ensuite, une revalorisation du *Cadre de responsabilisation de gestion* axé cette fois-ci sur les gens. Aux termes de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, le gouvernement doit déposer chaque année un rapport au Parlement; ce rapport doit faire le point sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Enfin, nous ne pouvons passer sous silence la création, en avril 2004, de l'École de la fonction publique du Canada dont le rôle est de fournir un leadership et des services de formation aux membres de la fonction publique et des conseils d'administration des sociétés d'État. Cette modernisation était déjà enclenchée avant l'éclosion du scandale des commandites. Toutefois, nous croyons que ces dispositifs pourront améliorer la responsabilité des agents publics, dans une perspective davantage préventive.

D'autre part, les structures de contrôle et les éléments du cadre normatif que nous avons retenus sont ceux qui s'appliquent à l'ensemble de l'appareil étatique canadien. Conséquemment, on n'y incluent pas les diverses mesures élaborées à TPSGC tel que la préparation d'un guide de l'utilisateur sur la publicité, des mesures visant le renforcement des pratiques publicitaires, des lignes directrices sur la publicité, mesures visant à renforcer la gestion de la recherche sur l'opinion publique, des examens internes concernant diverses procédures, des mécanismes de vérification interne plus strictes, publication sur le site Internet de TPSGC des attribution de contrats pour une agence de coordination du placement média, etc..

Enfin, pour illustrer l'ampleur du scandale et l'impact qu'il a eu dans ce ministère, notons qu'en mars 2004, ce ministère mettait en ligne une page spécifiquement consacrée à la réaction du ministère face au scandale des commandites. On y retrouvait un déroulement chronologique des événements du Programme des commandites appelé *Renforcement et modernisation de la gestion à l'échelle du gouvernement*<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Travaux publics et services gouvernementaux du Canada, « Renforcement et modernisation de la gestion à l'échelle du gouvernement », <http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/2003-09-02-01appendix-f.html> , page consultée le 10 mars 2004.

## CONCLUSION

Dans le présent texte, nous souhaitons démontrer comment le scandale des commandites a influencé le développement de l'infrastructure de régulation des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien.

Le long historique du scandale des commandites a démontré quels ont été les acteurs du scandale ainsi que les éléments déclencheurs du scandale. Dans le troisième chapitre, nous avons présenté une série de comportements déviants que nous avons pu observer durant le scandale des commandites. Notre objectif n'était pas d'analyser chacune de ces déviations mais de démontrer comment ces déviations ont influencées le développement de l'infrastructure de régulation des comportements.

Notre étude a su démontrer qu'il y eu un impact direct sur ce qui a été mis en place pour encadrer la régulation des comportements, et ceci pour les raisons suivantes. D'abord, le scandale des commandites a obligé les dirigeants politiques à mettre l'éthique au cœur de leur priorité et tenter de mettre fin à la crise de confiance qui règne entre les politiciens et les électeurs. Ensuite, durant le scandale les premiers ministres du pays, Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper, ont tour à tour fait des promesses et imposé des mesures en matière d'éthique et de gestion des comportements des agents publics.

Notre analyse du scandale nous permet de constater l'ampleur des efforts structurels et normatifs mis en place pour mieux réguler le comportement des agents publics canadien. La *Loi sur la responsabilité*, une loi de plus de 200 articles adoptés en décembre 2006, en est le meilleur exemple. Aucune mesure n'avait été aussi englobante dans l'histoire du Canada.

Aussi, nous avons relevé une liste de huit structures de contrôles créées ou réformées à la suite du scandale des commandites. Nous avons aussi relevé une liste de 12 lois, codes, politiques, guides et lignes directrices adoptés ou modifiés à la suite du scandale des commandites.

Par contre, nous devons faire le constat que les moyens mis en place pour permettre la régulation des comportements sont pour la plupart d'ordre hétérorégulatoire. Le cas spécifique que forme le scandale des commandites démontre, à l'instar de Magalie Jutras et Yves Boisvert<sup>67</sup> dans une étude connexe, que l'approche hétérorégulatoire représente une part de plus en plus importante de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements. Par exemple, à elle seule la loi C-2 (*Loi sur la responsabilité*), une loi qui est innovatrice dans le sens où elle vient cristalliser plusieurs éléments structurants de l'infrastructure de régulation des comportements, regroupe toutefois principalement des éléments de contrôle et de surveillance.

Il est donc clair que le scandale des commandites a eu comme conséquence d'accroître considérablement les outils de contrôle envers les agents publics.

Par conséquent, la responsabilisation des agents publics, soit l'approche autorégulatoire, prend du recul au sein de l'administration publique et du gouvernement canadiens.

---

<sup>67</sup> Magalie Jutras, sous la direction de Yves Boisvert, 2007, *L'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien*, note de recherche ÉNAP, 77 pages.

---

## **BIBLIOGRAPHIE**

BELLAVANCE, Denis, 19 mars 2002, « Deux contrats de 500 000\$, mais un seul rapport! », *La Presse* BUZZETTI, Hélène, mardi 19 mars 2002, « Travaux publics: Un rapport pour le prix de deux », *Le Devoir*

BÉRUBÉ, Nicolas, samedi 18 juin 2005, « Le juge «stupéfait» de sa soudaine popularité : Fin des audiences de la commission Gomery », *La Presse*.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, novembre 2004, *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement, Chapitre 1. - La vérification interne dans les ministères et les organismes*.

BUZZETTI, Hélène et Valérie DUFOUR, 21 mars 2002, « Groupaction : pas un, ni deux mais trois rapports quasi identiques », Hélène Buzzetti, *Le Devoir*.

BUZZETTI, Hélène, vendredi 27 février 2004, « Alerte aux commandites dès 1996, Un rapport d'Ernst et Young avait déjà énuméré toutes les anomalies décrites par Sheila Fraser », *Le Devoir*.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES, 2006, *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, 265 pages.

GIROUX, Raymond, dimanche 19 mai 2002, « Clark exige une enquête publique », *Le Soleil*.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fin du Programme de commandites et dissolutions de Communication Canada*, communiqué, <http://www.pm.gc.ca/fra/news.asp?id=10>, page consultée le 12 février 2004.

JUTRAS, Magalie, sous la direction de Yves Boisvert, 2007, *L'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien*, note de recherche ÉNAP, 77 pages.

PARLEMENT DU CANADA/COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, *Compte rendu des témoignages du 19 mars 2002*, <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=5947>, page consultée le 22 mars 2004

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, [http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/grtr-rgdr\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/grtr-rgdr_f.asp), page consultée le 14 juillet 2005

SIROIS, Alexandre, jeudi 9 mai 2002, « Groupaction clame son innocence », *La Presse*.

---

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Vérification de la conformité des processus contractuels, Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique*, [http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/text/1996\\_audit\\_ernst\\_young-f.html?id=7527](http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/text/1996_audit_ernst_young-f.html?id=7527), page consultée le 21 novembre 2006.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, 3 juillet 2002, *Le Programme de commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Vérification dirigée de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications* (DGSCC), 11 pages.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, <http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/2003-09-02-1-f.html>, page consultée le 10 mars 2004.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Document d'information sur les commandites*, <http://www.tpsgc.gc.ca/sponsorship/text/recovery-f.html>, page consultée le 20 avril 2007.

Gouvernement du Canada, *Le Programme des commandites provisoire éliminera le recours à des firmes externes*, communiqué, <http://news.gc.ca/cfmx/CCP/view/fr/index.cfm?articleid=5049>, page consultée le 20 mai 2004.